

II. EXTRANJERO

CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO

SUMARIO: 1. Antecedentes.—2. Evolución histórica.—3. El municipio en la Constitución de 1917.—4. Lineamientos Constitucionales.—5. Reformas del artículo 115.—6. Situación jurídica actual.—7. Aspectos económicos, sociales y políticos del presente—8. Bibliografía.

El origen del Municipio es distante; se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos. Ya en Grecia, Roma o el Imperio azteca, aunque con diversas denominaciones (*polis*, griega; *civitas*, romana; *calpulli*, azteca; *sippe*, germánica; el *uji*, japonés) y algunas diferencias, se le identifica como una forma de organización político-social.

Sin embargo, destaquemos que los antecedentes inmediatos de nuestro municipio lo constituye el *calpulli*, célula primaria de la organización azteca, así como el municipio español, que se incorporó con las formas netamente peninsulares, respetando por comodidad y visión política algunas características de la organización azteca.

Debemos señalar que el momento histórico de la conquista y la consecuente incorporación a la colonia de las formas de organización españolas coinciden lamentablemente con la crisis del Imperio español que determinara ulteriormente el menoscabo de la libertad municipal; el centralismo implantado en España, así como el posterior establecimiento de la subasta pública o el otorgamiento de la Corona para la adquisición de determinados cargos administrativos que originaron las oligarquías familiares y sus consecuentes efectos, son ejemplos tan significativos como dramáticos.

Recoger de estas formas originales algunos datos importantes que se asemejen con las recientes o actuales formas de organización municipal es difícil; si bien es cierto que desde aquellos tiempos las distintas sociedades se han enfrentado a la inminente necesidad de conformar una administración pública (que realice, como es su objetivo, acciones encaminadas a la satisfacción del interés común), moldeándola con las formas eficientes, también es cierto, que el interés público no ha sido idéntico en todas las épocas y en todos los lugares, ni siquiera en el ámbito regional (ya que, aun en éste, las necesidades y posibilidades de lugar a lugar son distintas: condiciones geo-

gráficas, políticas, sociales, etc.), y, por tanto, los moldes administrativos, identificados como instrumentadores de la política, de la idea, tampoco son homogéneos.

Mas no podemos olvidar que, no obstante la ausencia de esos niveles de identificación entre las formas originales y las contemporáneas, el conocimiento de las primeras y su evolución nos permiten entender cabalmente las manifestaciones actuales.

Las formas de organización administrativa no se han mantenido estáticas en el transcurso del tiempo, sino que, por el contrario, evolución y desarrollo han sido las características constantes de la organización administrativa. La evolución y el desarrollo en todos los órdenes de la vida de la sociedad, que lógicamente presentan la existencia de fenómenos sociales cada vez más complejos y numerosos, han determinado en las sociedades modernas (y, sobre todo, en éstas, con mayor agilidad) la aplicación de aparatos administrativos apropiados para atender la problemática evolutiva a que nos referimos.

Recordemos las características de la participación del Estado en el liberalismo, el estatismo o el estado social de derecho. Estas condiciones nos conducen al análisis de las formas clásicas de la organización administrativa, que abordaremos más adelante.

Hablar del municipio es referirse a una institución tradicional de nuestro sistema político-administrativo, a la cuna de la democracia, a la entidad pública más próxima al ciudadano, a la base de la división territorial; sin embargo, el abandono y el caciquismo, su equivocada y anárquica pluralidad, la imprecisión jurídica y caprichos políticos, el desconocimiento y exceso de gobernantes, su explotación reiterada como motor ideológico de la revolución y el cuestionamiento de su autonomía, la inoperancia administrativa y la progresiva reducción de sus atribuciones, así como de sus recursos financieros, han sido desde su orígenes, son y seguirán siendo, de no fortalecerlo, lamentablemente, sus características o signos más sobresalientes.

Pero las insuficiencias y vicios que ha arrastrado desde siempre nuestra institución no son producto de la casualidad, o de hechos aislados, variedad de aspectos y motivos (históricos, geográficos, económicos, jurídicos, políticos y sociales) han determinado su caótica existencia.

Sin embargo, un marco de significativa importancia para la vida municipal lo ha constituido siempre la referencia que del mismo ha hecho la constitución política.

Sin lugar a dudas, singular relevancia cobra para la comprensión de las ideas del constituyente de 1917 el revisar, aun en términos superficiales, las características del municipio mexicano en las constituciones de 1812, 1824, 1836 y 1857. Destaquemos algunos rasgos:

Pocos cambios sufrió durante los tres siglos del virreinato la institución municipal en nuestro país.

Es hasta el año 1808, cuando con motivo de la intervención francesa en España, encabezada por Napoleón Bonaparte, nuestros ayuntamientos cobran significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos de la Nueva España, abogando por la soberanía de los pueblos. Pudiera interpretarse este repudio como un deseo de la libertad propia, pues en el fondo el sentir consistía en la independencia de España. Así lo expresaron con toda claridad en 1810 ante el virrey y el Ayuntamiento de la ciudad de México.

Durante los años del movimiento independentista, poca atención se prestó a los diferentes aspectos de la vida municipal, lo que resulta comprensible dados los innumerables problemas que distrajerón la atención de gobernantes e insurgentes de aquellos días.

HIDALGO hizo referencia única al Municipio el 3 de diciembre de 1810, al dar respuesta a los cargos de herejía que le hacía la Inquisición. De esta forma de gobierno dijo:

«Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la desbastación del reyno y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivará la industria; haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutará sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente.»

HIDALGO veía en el Municipio un cimiento natural a la forma de gobierno en que pensaba.

Es interesante hacer notar las leyes fundamentales del siglo XIX, de corte federalista y liberal; hicieron sólo insignificantes referencias al Municipio, con la deliberada intención de dejar a los estados en absoluta independencia para organizar a sus gobiernos y administraciones interiores.

Desafortunadamente, tal fórmula producía una doble circunstancia: por un lado, brindaba la oportunidad a los estados para que elaboraran leyes acordes con sus intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; pero, por otro, quizá por la inmadurez política existente y la permanencia del poder político en manos del caciquismo regional, tuvo, consecuentemente, una anárquica e incipiente situación legislativa que no ofrecía ni el mínimo de condiciones propicias para el legítimo desarrollo municipal.

A diferencia de las constituciones referidas, las centralistas determinaron la organización y funciones de los gobiernos locales, impidiéndoles, por tanto, la posibilidad real de que se autodeterminara jurídica y políticamente, ciñéndolos de manera general a una política de subordinación a los intereses del centro, lo que dio lugar, debido a esa relación de dependencia, a deplorables épocas de la vida municipal.

La Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz de 1812, dedica especial atención a la institución municipal, estableciendo el título sexto, denominado «Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos», entre otros importantes aspectos, los relativos a la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos, y a la no reelección del que hubiera ejercido alguno de esos cargos sin que transcurrieran, por lo menos, dos años, y siempre y cuando que el vecindario lo permitiera. Asimismo prohibió la perpetuidad de los oficios.

Sin embargo, debemos destacar que los ayuntamientos estaban sujetos a la inspección de la Diputación Provincial, que era presidida por el jefe supremo del Gobierno político de la provincia, que a su vez era nombrado por el rey.

La primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la de 1824, incorporó los elementos y modalidades del federalismo a la organización política mexicana, dejando en absoluta libertad a los estados para organizar su gobierno y administración, como un principio fundamental de esta corriente, como se desprende de los artículos 49, 50 y 161.

Los artículos relativos son:

«Art. 49. Las leyes o decretos que emanan del Congreso General tendrán por objeto:

III. Mantener la independencia de los Estados entre sí en lo relativo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta Constitución.

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.»

«Art. 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva.»

La Constitución de la República mexicana de 1836, que abordó con mayor detalle la problemática municipal, en la sexta de las siete leyes

constitucionales denominadas «División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos», determinó su carácter centralista al convertir los estados en departamentos, sujetando a sus gobernadores al Ejecutivo Supremo de la nación, o Gobierno general, quien los nombraba.

El artículo 25 de la referida Constitución señala las funciones de los Ayuntamientos, las que consistían en estar a cargo de la policía, de salubridad y comodidad; cuidar las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario; todo en absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Otro aspecto de suma importancia, que ocho décadas después se convirtió en una de las centrales preocupaciones del constituyente de 1917, es el relativo a que esta Constitución creó y reglamentó las prefecturas políticas como autoridades intermedias entre los Municipios y los gobernadores, los que sentó, como es claro, el nefasto precedente del sometimiento de los Ayuntamientos a los jefes políticos, que tan negativos serían en los años venideros para la libertad municipal.

Para ejemplificar la anterior idea, hagamos referencia a las funciones de que hablaba la Constitución:

«Art. 18. Toca a los prefectos:

I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y, en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.»

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se hace tan sólo una referencia superficial al Municipio. Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que, al no haber sido contemplado el Municipio por la Constitución Federal, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los estados.

Con respecto a la condición que guardaba el municipio mexicano en aquellos años, Ramón Rodríguez escribió en 1857: «El poder municipal, considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta nuestra actual organización política, más que una reliquia venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya, probablemente para no volver jamás.»

Su origen sólo basta para demostrar que en la actualidad no tiene objeto ni razón de ser.

En otro párrafo el mismo autor señala:

«Téngase presente, por último, que entre nosotros la existencia de los ayuntamientos o poder municipal no se halla sancionada por la Constitución que nos rige, y si se conservan es sólo por una costumbre no autorizada por el Pacto Federal, y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejercen los municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente inútiles en las naciones que no tengan una organización puramente municipal. Los ayuntamientos todos de la República mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la capital lo está al gobernador del Distrito Federal.»

Esta subordinación es tan completa, que, con rarísimas excepciones, los Ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y éstos pueden en todos los casos deshacer cuanto hacen los ayuntamientos. ¿Se quiere una prueba más concluyente de que unos u otros están de más?

Durante el porfiriato (1876-1880 y 1884-1911) se sofoca al municipio el más leve respiro de su autonomía. En este periodo, México experimentó una extraordinaria concentración del poder en la figura del presidente de la República, siendo una medida centralizadora los mecanismos de restitución de los prefectos o jefes políticos, que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar, y en ocasiones hasta por medios ilegales, la autodeterminación municipal.

Los odios que engendró la nefasta participación de estos funcionarios, que como ya se dijo tuvieron su origen en la Constitución centralista de 1836, motivó uno de los postulados de la revolución: el municipio libre.

Los efectos de la restitución de los prefectos distaba mucho de originales anhelos del mismo Porfirio Díaz, que en 1871 suscribió el Plan de la Noria, que en su parte conducente decía:

«Varios estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos, impuesta por la acción directa del ejecutivo, y sometidos por las fuerzas federales. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificados al ciego encaprichamiento del poder personal.

... Que la unión garantice a los ayuntamientos, derechos y recursos propios como indispensables para su libertad e independencia.»

El Plan de Tuxtepec, suscrito por el mismo Díaz en 1876, en su preámbulo hizo una referencia similar respecto de la soberanía de los estados y del poder municipal, agregando, entre otros conceptos, que «el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno para hacer las elecciones».

Sin citar todos y cada uno de los acontecimientos, tan sólo pensar en 1812; en la institucionalización del federalismo, en 1824; en la Constitución centralista de 1836; en la Constitución de 1857; en el Estatuto del Gobierno Provisional del Imperio mexicano de 1865; en el Plan de la Noria de 1871, que hablaba de derechos y recursos propios como elementos indispensables para la libertad e independencia de los municipios; en el Plan de Tuxtepec, que denunció la desaparición del poder municipal; en el programa del Partido Liberal mexicano, fechado en 1906, que se refirió a la supresión de los jefes políticos y el robustecimiento del poder municipal; en el Programa del Partido Liberal Mexicano fechado en 1906, que se refirió a la supresión de los jefes políticos y el robustecimiento del poder municipal; en el preámbulo del Plan de San Luis de Potosí, suscrito por Francisco I. Madero en 1910, que denunció la inexistencia de la libertad municipal, pues, según el plan, sólo se limitaba a expresarse como un conjunto de palabras decorativas de la Carta Magna; en el Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco hijo, en 1912, que procuraba la supresión de los jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales; en las adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por don Venustiano Carranza en 1914, que planteaba el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; en el Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en 1914 («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 al municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado»); en Carranza, que evocó el municipio libre como una de las grandes conquistas de la revolución, conquista que no sólo daría libertad política a la vida municipal, sino independencia económica; es pensar en el vasto antecedente que hereda el constituyente de 1917, a la vez que comprender la magnitud de su responsabilidad histórica, elevando a este peldaño inicial de la democracia, con categoría constitucional, procurando definirlo en términos que garantizaran su libertad e independencia.

El proyecto original del artículo 115 constitucional giró en torno de tres bases fundamentales, a las que se avocó la Asamblea de Querétaro:

«I. La elección popular directa del Ayuntamiento y la no existencia de autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado.

II. El régimen de la Hacienda Municipal, en el sentido de que los municipios recaudarán todos los impuestos y contribuciones, dando la proporción que determinara la legislatura local del Estado, a la vez que éste, podría nombrar inspectores para vigilar la contabilidad municipal y los conflictos entre algunos de los poderes del Estado y el municipio serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. Los municipios serían investidos de personalidad jurídica.»

Las bases I y III no suscitaron mayor debate, siendo aprobadas por 148 votos a favor y 26 en contra. Sin embargo, sobre la fracción II gravitaron enconadas discusiones, siendo varios los proyectos que se presentaron antes de su aprobación.

Los principales aspectos contemplados sobre ésta versaron acerca de que si los municipios tendrían el dominio de los recursos económicos, en perjuicio de los estados, o si la Hacienda Municipal quedaba sujeta al arbitrio estatal, presagio que, como veremos más adelante, se cumplió cabalmente.

Por otra parte, la posibilidad de que los estados nombraran inspectores para fiscalizar la contabilidad municipal significaba una clara violación a la autonomía municipal, pues constituía una grave injerencia en sus asuntos.

En el mismo sentido fue condenada la posible intervención de la Suprema Corte en la resolución de conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un estado.

Muchas y muy brillantes intervenciones constituyentes configuraron el marco de las discusiones; mas, en atención a la brevedad de esta participación, sería imposible referirlas con mayor detalle.

Finalmente, después de varias propuestas y fatigosas discusiones, la fracción II (la relativa a su hacienda) fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra; votación que reflejaba, si bien es cierto, una mayoría, también una marcada división.

El texto íntegro del artículo 115 constitucional es el siguiente:

«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:

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección di-

recta, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período 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 sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. 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.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

IV. Los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.»

Desde entonces, siete han sido las reformas que ha sufrido el artículo que nos ocupa: en 1928, 1932, 1943, 1946, 1953, 1976 y 1977.

Desde luego, de las más sobresalientes características del artículo 115 constitucional referidas al Municipio señalaremos las siguientes:

A) Define al Municipio libre como la base de la división territorial política y administrativa de los Estados.

B) Será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

C) No habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

D) Establecer los requisitos en cada caso para la reelección y la no reelección del Ayuntamiento.

E) Sienta las bases de su régimen hacendario.

F) Se le invistió de personalidad jurídica.

G) El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública donde residen habitual o transitoriamente.

H) En el ámbito de sus competencias, expedirá las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo referido a los centros de población.

I) Establece que los Municipios, los Estados y la Federación se coordinarán para planear la conurbación.

Por lo que hace a la conformación de la Administración pública municipal, es prácticamente imposible, ya que podemos encontrar formas de organización como leyes orgánicas municipales existan en el país. Sin embargo, es factible establecer una estructura integrada por los elementos más comunes, sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones.

Los principales órganos son:

- a) Ayuntamiento (presidente municipal o alcalde, regidores, síndicos).
- b) Secretaría del Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno.
- c) Tesorería Municipal.
- d) Oficialía Mayor.
- e) Obras y Servicios Públicos.
- f) Policía y Tránsito.
- g) Acción Cívica Cultural y Deportiva.

Así como el orden federal y estatal, el municipal tiene facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.

Su labor fundamental es de carácter administrativo, al ser la célula de organización político-social del Estado mexicano. Y en virtud de los fines que le dan origen, su actividad es preponderantemente administrativa.

A esta definición añadiremos que el fin de estas funciones es que cumplan con el cometido para que fueron creados: el bien común.

De acuerdo con estas ideas, enunciaremos algunas de las labores de la Administración municipal:

- Administrar su Hacienda.
- Designar y remover funcionarios.

CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO

- Prestar servicios públicos.
- Fomentar la educación.
- Instrumentar su organización administrativa.
- Contratar empréstitos.
- Conceder licencias de funcionamiento.

El Municipio, formalmente, no tiene facultades legislativas, ya que éstas, de acuerdo con la Constitución política de la República, recaen en los Congresos de la Unión y de los Estados.

Sin embargo, materialmente, algunos de los actos pudieran considerarse de naturaleza legislativa. Esto es, que si prescindimos del autor de la ley y atendemos exclusivamente al producto de la actividad municipal, podemos establecer que éstos realizan actividades prácticamente legislativas; tal es el caso de las siguientes:

- Formular y remitir al Congreso local, para su aprobación, el presupuesto anual de ingresos y egresos.
- Iniciar leyes ante el Congreso local.
- Formular sus reglamentos.

Los Municipios en México también realizan funciones jurisdiccionales. Esto no significa que sean órganos formal y exclusivamente jurisdiccionales, pero sí que resuelven asuntos de este carácter al dirimir controversias.

En este orden de ideas, resultan diversas actividades del Municipio claramente jurisdiccionales.

Fundamentalmente, la actividad municipal en este renglón se manifiesta a través de la aplicación de sanciones, la resolución de inconformidades de sus propios actos y cualquier consulta sobre interpretación de los reglamentos municipales.

Por otra parte, la generalidad de los teóricos del Derecho constitucional y administrativo mexicano han contemplado al municipio, influidos por la escuela francesa, como una forma típica de descentralización por región.

Sin embargo, atendiendo a las características teóricas de dicha forma de organización, opinamos que no coinciden con la naturaleza de nuestra organización municipal, ya que la descentralización administrativa implica un descongestionamiento del poder central para lograr su efectividad y agilidad, y el municipio no es un producto del descongestionamiento si partimos de la base de que su autonomía y personalidad jurídica es dada por la propia Constitución federal.

Referirnos al Municipio es referirnos a una entidad pública de idéntica jerarquía a la federal o a la local. Aunque debemos reconocer que dichas entidades se distinguen entre sí por sus esferas competenciales. Por lo que no significa una condición de subordinación a cualquiera de las otras dos entidades.

Descentralizar significa apartar del centro, y el Municipio es un centro en sí mismo, del que pueden derivarse, como en el caso de la Federación y los Estados, las formas administrativas que mejor conengan al cumplimiento de sus funciones.

Esto es: que cualquiera de las entidades mencionadas (Municipio, Estado, Federación) pueden crear tanto organismos desconcentrados como descentralizados, y hasta empresas de Estado.

Los organismos descentralizados deben ser creados por ley del Congreso o decreto del Ejecutivo, en tanto al Municipio le da vida propia la Constitución, siendo ésta una descentralización política que no se debe confundir con la administrativa, función encomendada al poder ejecutivo.

Atender a las características teóricas de la descentralización por región nos llevaría a la conclusión necesaria que las entidades federativas también son este tipo de organismos.

Para el Municipio, como para cualquier otra institución pública, el aspecto que reviste mayor importancia para su desarrollo y buen funcionamiento lo constituye, sin lugar a dudas, el económico.

Hoy en día, múltiples son las tareas encomendadas a la Administración municipal; en surgimiento y desarrollo de distintos fenómenos sociales que han nacido generando otras necesidades colectivas o complicando las ya existentes, dan a esta entidad pública, en lo que a sus atribuciones se refiere también, acordes fisonomías con ellas. En efecto, el intervencionismo estatal, cada vez más amplio, directo e inmediato, en tareas antiguamente comprendidas en la esfera exclusiva de los particulares, así como las múltiples implicaciones del crecimiento poblacional, han determinado un nuevo marco de referencia para el Estado: su propósito de satisfacer las necesidades actuales.

Es por ello que, justificadamente, la Administración estatal requiere proveerse de recursos pecuniarios necesarios para poder satisfacer adecuadamente sus cometidos.

De acuerdo con el artículo 31 constitucional, fracción IV, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De ello se desprende que la calidad de sujeto activo del crédito fiscal recae exclusivamente sobre la Federación, los Estados y los Municipios, con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, no así los Municipios, que no tienen facultades para establecer sus contribuciones, pues, según la fracción II del artículo 115 constitucional, «administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados».

En acato a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115, la mayoría de las constituciones locales establecen normalmente, en el capítulo referente a facultades del Congreso, discutir y aprobar para

cada ejercicio fiscal, a propuestas de los Ayuntamientos, las contribuciones o percepciones, de acuerdo con los egresos, que deben formar la hacienda pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.

Por otra parte, las leyes orgánicas municipales, que tienen por objeto fijar las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento de los Municipios, reglamentando disposiciones contenidas en el artículo constitucional que nos ocupa, establecen, en la parte relativa a facultades de los Ayuntamientos, que los Municipios deben formular sus presupuestos de ingresos y egresos y remitirlos al Congreso del Estado para su revisión y aprobación.

De lo anterior se desprende que el presupuesto municipal comprende un documento que aprueba la legislatura estatal en que se contienen tanto los ingresos autorizados como los gastos que realizará esa entidad en el término de un año.

Constituyen, pues, los ingresos fundamentales del Municipio los contenidos en las respectivas leyes de ingresos, así como por las participaciones por concepto de contribuciones especiales (frac. XXIX del art. 73) y estatales.

No obstante que en nuestra Constitución General (art. 115, fracción II) las de los Estados señalan que la Hacienda municipal se formará de las contribuciones que le determinan las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán las suficientes para hacer frente a sus necesidades, y que se han establecido en su beneficio participaciones de ciertas contribuciones especiales, el Municipio mexicano subsiste sin los recursos económicos indispensables para resolver adecuadamente sus necesidades, ni siquiera las más elementales en muchos casos.

La penuria económica es un signo distintivo de nuestro Municipio, que se explica fundamentalmente por el centralismo político-administrativo, que consecuentemente ha determinado la centralización de los recursos económicos. La Federación ha dejado poco a las entidades federativas, y éstas han dado cada vez menos a los Municipios.

Las cifras que se expresan en el cuadro de la página siguiente son una clara demostración de los escasos recursos con que cuentan las células básicas de nuestra estructura nacional.

Independientemente de las reducidas participaciones que se destinan a los Municipios en su conjunto (2.376), existe entre ellos una desproporcionada distribución de esos recursos, es decir, que hay unos económicamente más favorecidos que otros.

Según datos del año 1970, Municipios como Acapulco (Guerrero) y Tijuana (Baja California) disponían de un presupuesto municipal per cápita de 118 y 161 pesos anuales, respectivamente; sin ser los más favorecidos, sí contrastaban con otros, como el de Cuicatlán (Oaxaca), que tenía 11 pesos, o Villa de Allende (Estado de México), con 2,70, por no referirnos a tantos más que no disponen siquiera de los recursos suficientes para el pago de un policía, o a muchas otras comu-

CRONICA ADMINISTRATIVA

RECURSOS ORDINARIOS

(Millones de pesos)

	1970 — Pesos	Porcentaje	1972 — Pesos	Porcentaje
Gobierno Federal	52.092	76,6	76.624	78,5
Gobiernos estatales	10.029	14,7	13.435	13,8
Distrito Federal	4.250	6,2	5.142	5,3
Municipios	1.727	2,5	2.329	2,4

FUENTE: Dirección General de Hacienda del Gobierno del Estado de México.

nidades donde el cargo de mayor responsabilidad no representa atractivo alguno, sino al contrario: es rechazado, y en ocasiones otorgado como castigo.

En el Estado de Oaxaca (570 municipios) se ha tenido que proceder al encarcelamiento de alcaldes electos (50 en 1977) para obligarlos a tomar posesión de su cargo. En muchos Municipios de nuestro país, incomunicados y con menos de un peso de presupuesto diario, la posibilidad de llegar a la presidencia municipal se convierte en un temor entre los hombres de edad madura; para ellos, huir del «poder» constituye la salvación y la esperanza.

Para seguir ilustrando, hagamos referencia a otros datos:

Durante los últimos cincuenta años, la participación de la totalidad de los Municipios en los ingresos netos de la nación han decrecido constantemente. Del 7,58 por 100 que tuvieron en 1929 se redujo a 5,53 por 100 en 1939; a 2,76 por 100, en 1946; a 3,21 por 100, en 1959; a 1,59 por 100, en 1973, y a 1,39 por 100, en 1979; en tanto que los porcentajes de la Federación se han incrementado de 71,22 en 1929 a 86,74 en 1977.

En 1973, los ingresos ordinarios per cápita en algunos Municipios fueron los siguientes: Ciudad Juárez (Chihuahua), 95,29 pesos; Monclova (Coahuila), 237,76; Netzahualcóyotl (México), 28,12; Naucalpan (México), 223,78; Ochoapan (Oaxaca), 2,84, y Cholula (Puebla), 0,11.

Para ilustrar mejor la importancia de las cifras anteriores, que la acción municipal se extiende a más del 60 por 100 de la población del país.

Los anteriores y siguientes datos demuestran los efectos dramáticos del centralismo que impera en nuestro país.

En 1970, en el Departamento Federal y la zona metropolitana residía el 18 por 100 de la población del país, con un incremento de aproximadamente 1.000 habitantes diarios.

Se concentraba el 52 por 100 de automóviles y el 54 por 100 de aparatos telefónicos; se localizaba el 27 por 100 de los establecimientos

CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO

de la industria de transformación, que producían el 42 por 100 de los bienes, ocupaban el 43 por 100 del personal y pagaban el 51 por 100 de las remuneraciones.

En la ciudad de México se realizaba el 50 por 100 de la actividad comercial, el 82 por 100 del comercio al mayoreo y el 90 por 100 del comercio en materiales industriales, además de concentrar al 52 por 100 de funcionarios y empleados de Administración pública federal. Obvio es que el centralismo se manifiesta también en muchos otros aspectos.

En razón de todo lo anterior, pensamos que no es factible la viabilidad de la autonomía política ni la legitimación de la entidad que nos ocupa sin que antes no se le provea de los suficientes recursos económicos que le garanticen la adecuada realización de su cometido, ya sea por el camino de la reforma constitucional o de la expedición de los ordenamientos reglamentarios del mismo artículo.

Fundamentalmente, la suficiencia económica del Municipio hará posible una participación ciudadana más decidida y comprometida, una condición de justicia social provocada por el desarrollo integral del país.

Consideremos su condición recordando que el Municipio es una prolongación natural de nuestro hogar.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, segunda edición. México, UNAM, 1975.
- BERNAL, Ignacio: *Historia Mínima de México*, México. El Colegio de México.
- BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1973.
- CARPIZO, Jorge: *La Constitución Mexicana de 1917*, tercera edición, México, UNAM, 1979.
- CASO, Alfonso: «Evolución política y social de los aztecas», en *De Teotihuacan a los Aztecas*, México, UNAM.
- CASTILLO FARRERAS, Víctor Manuel: *Estructura económica de la sociedad mexicana*, México, UNAM, 1972.
- CUE CÁNOVAS, Agustín: *Historia social y económica de México, 1521-1854*, México, Editorial Trillas, 1979.
- CHINOV, Ely: *La sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- FARIAS HERNÁNDEZ, Urbano: *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, Aspectos financieros del Estado Federal Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976.
- FLORES GÓMEZ, Calvajal: *Manual de Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1976.
- FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1969.
- GIL VALDIVIA, Gerardo: *El Estado Federal y la distribución de las competencias fiscales en México*, tesis profesional. México, UNAM, 1973.
- «La Constitución Política de México», en *cinuenta años de revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. 1961.

CRONICA ADMINISTRATIVA

- LANZ DURET, Miguel: *Derecho Constitucional mexicano*, quinta edición. México, NORGIS Editores, S. A., 1959.
- LEÓN PORTILLA, Miguel: *Antología de Teotihuacan a los aztecas*. México, UNAM, 1977.
- LIEHR, Reinhard: *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*. México, Setentas, 1976.
- LÓPEZ AUSTIN, Alfredo: *Un recorrido por la historia de México*. México, Setentas, 1975.
- LUCERO ANTUNA, Héctor: *Evolución Politico-Constitucional de Baja California Sur*. México, UNAM, 1979.
- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio: *Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano*, primera edición. México, Editorial Universitaria Potosina, 1975.
- MORENO, Daniel: *Derecho Constitucional mexicano*. México, Ed. Pax-México, 1978.
- MORENO, Manuel M.: *La organización política y social de los aztecas*. México, INAH, 1971.
- MUÑOZ, Virgilio, y RUIZ MASSIEU, Mario: *Elementos juridico-históricos del Municipio en México*. UNAM, México, 1979.
- NAVA OTERO, Guadalupe: *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México, Setentas, 1970.
- OCHOA CAMPOS, Moisés: *La reforma municipal*. México, Editorial Porrúa, 1968.
- OLIVERA TORO, Jorge: *Manual de Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1972.
- OROZCO Y BERRA, Manuel: «Organización social y política de los antiguos mexicanos», en *De Teotihuacan a los aztecas*, cit.
- OTS Y CAPDEQUI, José María: *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*. Madrid, Biblioteca Juridica Aguilar, 1969.
- PERIÓDICO, «Uno más Uno», México, D. F., 50 oaxaqueños presos se niegan a ser alcaldes, 31 de diciembre de 1977, pp. 1 y 4.
- RECASENS SICHES, Luis: *Tratado general de sociología*. México, Editorial Porrúa, 1970.
- «Revista de Administración Pública», órgano del Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana de Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, número 33. México, enero-marzo 1978.
- RODRÍGUEZ, Ramón: *Derecho Constitucional*, segunda edición, México, 1875.
- SERRA ROJAS, Andrés: *Derecho Administrativo*, octava edición, tomo I. México, Editorial Porrúa, 1977.
- SOUSTELLE, Jacques: «Riqueza y pobreza: Los niveles de la vida», en *De Teotihuacan a los aztecas*. México, UNAM, 1977.
- TENA RAMÍREZ, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, décima edición, México, Editorial Porrúa, 1970.
- TOSCANO, Salvador: *La organización social de los aztecas*. México, 1977.
- VALADÉS, José C.: *Historia del pueblo de México. El porfirismo*, segunda reimpresión. México, UNAM, 1979.

Virgilio Muñoz

Profesor de Administración Regional
y Municipal
Universidad Autónoma Metropolitana.
México

BIBLIOGRAFIA

