

## BASES PARA UN PROYECTO DE LEY MUNICIPAL

*Por los licenciados: Antonio CARRILLO FLORES, Manuel BARTLETT, Antonio MARTINEZ BAEZ, Gustavo R. VELASCO, Fernando SASTRIAS.*

I.—El párrafo primero del artículo 115 considera al municipio la “base de la división territorial” de los Estados. De ahí se desprende que en México a semejanza de lo que acontece en los países continentales europeos, y a diferencia de lo que ocurre en los países anglosajones todo poblado, independientemente de que sea urbano o rural e incluso toda zona no poblada, deben estar comprendidos necesariamente dentro de un término municipal. A su vez un término municipal sólo puede lindar con los de otros municipios o con las fronteras del Estado.

II.—Precisa en seguida valorar otro elemento: la comunidad de población. Si se señalara una cifra alta, pensando sólo en el núcleo de población urbana, con servicios desarrollados y recursos suficientes para atenderlos, habría que extender demasiado los límites del municipio, dado el número relativamente escaso de poblaciones que en el país pueden satisfacer esos requisitos.

Ahora bien, un municipio demasiado extenso resulta menos bien caracterizado, menos auténtico, que un municipio que, aunque pobre, conserve *la relación de vecindad* que es quizás el elemento de más importancia. Parece, pues, que lo más conveniente es fijar una población mínima no muy elevada para el municipio mexicano.

III.—Tanto en México como en Estados Unidos, las autoridades estadísticas toman para separar a la población rural de la población urbana el dato de 2,500 habitantes. Como —según se dijo ya— quedarían

comprendidas dentro del municipio no sólo las poblaciones urbanas sino también los núcleos rurales, convendría elevar algo la cifra. Tal vez la adecuada sería la de 3,000 habitantes que, además, figura ya en varias constituciones de los Estados.

IV.—El municipio mexicano quedaría caracterizado de esta manera como una corporación pública, formada por una comunidad de personas entre las que existen relaciones naturales de vecindad derivadas de su asentamiento, sobre una extensión territorial continua y que está sujeta a la autoridad de un Ayuntamiento encargado de la función de policía y de la prestación de los servicios públicos encaminados a la atención de las necesidades locales.

Como probablemente no sería oportuno pretender la redistribución territorial, el criterio expuesto de la población mínima serviría fundamentalmente de norma para la erección de nuevos municipios.

V.—¿Debe el municipio tener el doble carácter de una persona de derecho público autónomo y de órgano del Estado y de la Federación para el desempeño de las tareas que ellos le confíen? Es esta una de las cuestiones más importantes que la comisión se ha propuesto.

Su respuesta deriva del criterio que se ha formado, por una parte, de la posición política del municipio dentro del Estado y por la otra, de la interpretación que atribuye al párrafo primero del artículo 115 constitucional, cuando dice que el municipio libre es la base de la “organización política y administrativa” de los Estados.

a).—La posición política del municipio dentro del Estado. Parece claro que los constituyentes concibieron al municipio mexicano en una forma más amplia que la que supone la noción —de origen francés principalmente— de la descentralización administrativa. No de otra manera se entiende que claramente distinguan entre la organización administrativa —única conectada con ese tipo de descentralización— y la organización política.

Al propio tiempo es indudable que, además de concebir al municipio como una entidad política, el constituyente buscó ante todo hacerlo *libre*; esto es, desvincularlo de las autoridades centrales del Estado entregando su dirección y su manejo (siempre dentro del ámbito desgraciadamente no muy bien definible de las “necesidades locales”) a la masa de habitantes a través de los órganos que libremente se dieran ellos.

Esto lo ponen claramente de relieve los Considerandos primero y segundo de la Ley de 25 de diciembre de 1914, que propiamente pueden

considerarse como la exposición de motivos del artículo 115 constitucional. Allí se habla de que “es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios” y “que la organización que tienen varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado”.

Es, pues, necesario —si se quiere por fin realizar el pensamiento de 1914 y 1917— desvincular los problemas políticos del municipio de los del Estado y consiguientemente de los de la Federación. Eso supone dos cosas por lo menos: que la calificación de las elecciones para la integración de los ayuntamientos y en general los procesos democráticos que se desarrollen en el seno del municipio, y de que más adelante se hablará, no dependan en forma alguna de la decisión o del juicio de los órganos centrales del Estado, esto es, ni de las legislaturas, ni de los gobernadores, ni de los tribunales superiores de justicia, ya directamente o, como algunos Estados lo tienen establecido, sólo por vía de recurso o en caso de conflicto. En segundo lugar, es preciso que, inversamente, los procesos políticos electorales del Estado y de la Federación, se realicen al margen y sin intervención de las autoridades municipales, pues si se conserva a éstas influencia de cualquier naturaleza en tales procesos, será inevitable que los Estados y la Federación misma tengan interés en dirigir o en controlar las elecciones municipales. Incluso convendría señalar épocas diversas para estos actos.

b).—La desvinculación política del municipio supone, para ser completa, plena autonomía jurídica. Es preciso abandonar radicalmente la idea del municipio como una mera entidad descentralizada administrativamente pero sujeta a la tutela o al control de la autoridad central.

Más bien conviene seguir la inspiración del Primer Congreso Panamericano de Municipios, cuando recomienda que “en las constituciones de los países de América se reconozca al municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la Nación”. En otras palabras: así como los Estados son un órgano directo de expresión de la voluntad nacional, sin perjuicio de la primicia del derecho federal y aún de ciertas facultades de orden superior de los órganos federales, tanto políticos como jurisdiccionales, los municipios pueden y deben concebirse no como organizaciones descentralizadas del poder de los Estados, sino como entidades autónomas dentro del estatuto constitucional de cada Estado. Esta

concepción no es nueva, reproduce solamente la doctrina elaborada en Estados Unidos sobre el "home rule" municipal (que lleva ya más de sesenta años de experiencia y desarrollo), que el estatuto español de 1924 recogió en la institución de la Carta Municipal y que la novísima Constitución de Cuba ha consagrado también.

Dentro de estos sistemas el municipio se entiende no sólo como una entidad *autárquica*, que es como conciben al municipio los autores italianos y argentinos, sino también como una entidad *autónoma*, es decir, dotada de una verdadera función legislativa exclusiva en su propia esfera de "las necesidades locales", aunque subordinada en las materias no municipales a la legislación general del Estado, de igual modo que los Estados, en las materias federales, están sometidos a la legislación federal que priva sobre la que ellos se hayan dictado.

c).—Es verdad que el artículo 115 no indica de modo expreso que se pueda atribuir a los municipios el derecho de darse su propia carta. Debe recordarse, sin embargo, que la función legislativa en asuntos locales tradicionalmente se ha entendido como un atributo de los municipios mexicanos desde la época de la Colonia. Por lo demás, la Constitución no ha hablado de municipio *autárquico*, ni siquiera de municipio *autónomo*, sino de "*municipio libre*" y realmente no se entiende cómo un municipio pueda ser libre si se le desconoce un mínimo de potestad legislativa.

d).—No debe pensarse, sin embargo, que se propone el sistema de la "carta municipal" como obligatorio y ni siquiera como general. La carta municipal sólo se justifica en municipios de cierta importancia —quizás en los mayores de treinta mil habitantes— y siempre a iniciativa de los vecinos. Los municipios sin carta estarían sometidos solamente a las leyes generales de cada Estado y a sus propias ordenanzas, pero siempre gozarían de autonomía política y administrativa y por lo mismo ni les estarían encomendadas funciones no municipales, ni sus actos estarían sometidos a ninguna tutela administrativa, sino solamente a control jurisdiccional.

e).—Corolario de todo lo expuesto, es que los Estados y la Federación ya no considerarían como sus "delegados" a los municipios, aunque naturalmente podrían crear agencias o autoridades de carácter especial para la atención de ciertos servicios o la realización de algunas funciones (ya que la desvinculación administrativa que se sugiere no sería cabal en la realidad si mantuvieran los ayuntamientos esas funciones a su cargo, a pesar de que teóricamente es muy generalizado reconocerles el carácter de órganos o ejecutores de la autoridad central al lado de su calidad de

órgano de corporaciones de derecho público). Así podría haber —de hecho hay ya— autoridades fiscales, de salubridad, de educación, etc. Únicamente habría que insistir en que dichas autoridades fuesen siempre de competencia especializada, que nunca tuvieran una jurisdicción general ni menos aún en ciertas materias como la conservación del orden y en general la policía, puesto que de lo contrario tenderían a convertirse en jefaturas políticas, expresamente rechazadas tanto por la Constitución de 1917 como por su antecedente inmediato, la Ley de 25 de diciembre de 1914. Podría haber, en cambio, “distritos” electorales, educativos, sanitarios, etc., definidos en atención a las necesidades de esos ramos y sin seguir los términos municipales. Esto no parece incompatible con el 115 mientras —conviene insistir en ello— no se trate sino de administraciones especializadas.

VI.—Elección proporcional, iniciativa popular, referendo y revocación. Todas son formas de intervención democrática compatibles con la Constitución y generalmente recomendadas por los municipalistas. Podría pensarse en encargar la supervisión del procedimiento de la revocación popular a un organismo especial. Igualmente se sugiere atribuir el voto activo y pasivo en asuntos municipales a la mujer cabeza de familia.

Fuera de la revocación y del juicio de responsabilidad, los municipales naturalmente que en ningún caso podrían ser suspendidos ni destituidos por la autoridad política. Tendrá que desterrarse para siempre la “junta de administración civil”.

VII.—¿Cuál es el alcance de la declaración constitucional relativa a que “cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa”? ¿Se opone esta declaratoria a la forma de concejo abierto a los nuevos sistemas de administración municipal?

a).—Al concejo abierto sí se opone, supuesto que él se basa en el principio de que cada elector es un conejal y la Constitución quiere que la administración esté a cargo de un cabildo, formado con representantes de los electores, es decir, de un ayuntamiento.

Sin embargo, la forma del concejo abierto es utilizable para los pequeños núcleos rurales. Ellos —al igual que en el estatuto español de 1924— quedarán comprendidos siempre dentro de un término municipal, según se dijo al principio, pero nada se opone a que para tratar los asuntos que directamente les incumben y que sean diferenciales respecto a los generales del municipio, los vecinos de los pequeños núcleos rurales se reúnan

42 *CARRILLO, BARTLETT, MARTINEZ BAEZ, VELASCO, SASTRIAS*

en concejo abierto, e incluso para que designen alguna autoridad permanente, aun cuando subordinada al ayuntamiento que es el responsable conforme a la Constitución de la administración general.

Las constituciones locales mexicanas, siguiendo tal vez una tradición colonial, establecen "comisarios" o "tenientes" en los pequeños núcleos de población ubicados dentro del municipio. No parece incompatible con la Constitución, y al contrario va de acuerdo con el propósito general de levantar el prestigio y la autoridad municipales, reconocer a los habitantes de esos núcleos el derecho de nombrar tales autoridades subordinadas, ni el tratar en concejo abierto sus propios negocios.

b).—Muy importante es también el otro aspecto de la cuestión: saber si por imponer la Constitución el Ayuntamiento como órgano de administración del municipio, resultaría contrario a tal precepto la adopción de algunas formas nuevas como el gobierno por comisión o la administración por gerente.

Aun cuando generalmente se entiende que la comisión sustituye al concejo o cabildo, es decir, al ayuntamiento, podría, conservando el nombre, organizarse un ayuntamiento de elección popular como comisión, dado que la Constitución no dice cuáles serán las funciones de los municipales y allí radica lo característico del gobierno por comisión. Sin embargo, este sistema, que tuvo un gran auge en los primeros quince años del siglo, está declinando ahora y es que su principal valor fué más bien negativo, o, si se quiere, circunstancial: hizo ver la necesidad de fortalecer el gobierno municipal y de hacerlo más honesto y más eficiente, sustrayéndolo en lo posible del plano de política inferior en que las ciudades americanas venían viviendo; pero fundamentalmente el gobierno por comisión no realiza de manera cabal ninguno de los propósitos anteriores, pues al confundir lo que es el gobierno con lo que es propiamente la administración, y al encargar a los electores la designación democrática de los jefes de los departamentos administrativos —que esos son los comisionados— desconoce que no es la elección popular la mejor manera de seleccionar a ese tipo de funcionarios. Al pueblo sólo debe pedirse la selección de los hombres que tengan a su cuidado la tarea superior de fijar el criterio y la política con que ha de manejarse el municipio, pero no la de quienes vayan a realizar los actos que demanda la atención diaria y concreta de los negocios, supuesto que lo que estos hombres deben tener sobre todo son calificativas técnicas y personales, no siempre susceptibles de una correcta valoración por los electores.

En el sistema de gerente, en cambio, el gobierno sigue a cargo del concejo, es decir, del ayuntamiento, y lo único que se confía al gerente es la administración dentro del marco de la política señalada por el concejo y bajo el control de éste, que es el único que normalmente responde ante los electores, si bien ya en la Constitución Cubana y en algunas ciudades americanas, se ha establecido relación directa a través de la revocación, entre los electores y el gerente. Como se ve, los mejores elementos del gobierno por comisión están recogidos, perfeccionados y armonizados con los principios democráticos, en la administración por gerente. Por eso es la única que se recomienda en esta nota y cuya compatibilidad con los textos constitucionales se examina.

La Constitución, en el artículo 5º, supone la existencia de “cargos concejiles” que no sean de elección popular. Es verdad que probablemente se trata nada más de una supervivencia del texto de la Constitución reformada de 1857, antes de que se definiera por mandamiento expreso el carácter electivo de los municipios. De todas maneras, el precepto está ahí; aparte de que en toda época ha habido cargos concejiles desempeñados —desde la Colonia— por personas diversas de los concejales en quienes no se supone una dedicación constante al desempeño de sus puestos. El de “gerente” puede ser concebido como un “cargo concejil” de un municipio moderno como el de “alcalde” lo fué del municipio en el siglo xv.

La administración a cargo de un gerente no debe, sin embargo, imponerse a los municipios sino —al igual que la carta— establecerse en aquéllos que además de ser importantes —por su población y por el volumen de servicios que presten— así lo decidan.

Indirectamente puede la Federación impulsar el desarrollo de este sistema de administración: disponiendo, por ejemplo, que allí donde exista un gerente designado, se suprimirán las juntas de mejoras creadas por ley federal y recomendando al Banco Nacional Hipotecario la misma solución respecto de los créditos que concede. Podría además la misma Federación, fomentar los estudios municipales e incluso crear en instituto apropiado la carrera de “gerente municipal”.

VIII.—Precisa adoptar un estatuto de servicio civil para los funcionarios y empleados municipales. Sólo de esa manera podrá mejorarse el personal y alejarlo de la influencia —perjudicial para los servicios— de la política local.

IX.—Respecto a los “arbitrios” municipales es muy deficiente la Constitución. En efecto, dice la fracción II del artículo 115 que la Ha-

cienda se formará con “las contribuciones que señalen las legislaturas”. Habla, pues, sólo de las contribuciones y no de las taxas o derechos. La omisión debe entenderse como reveladora del propósito del constituyente de que incluso estas prestaciones sean fijadas por la legislatura. De todas maneras, el encomendar a las legislaturas la fijación de las contribuciones, es un error por cuya enmienda debe pugnarse supuesto que mientras los municipios no puedan fijar sus impuestos, no podrán salir de la penuria en que actualmente están.

Entretanto que la Constitución no se reforma, como medida transitoria puede adoptarse la de proponer a los Estados, una ley uniforme de Hacienda al tipo de la que fué formulada hace algunos años por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal y que ha sido aprobada ya en convenciones municipales que la Secretaría de Hacienda, con colaboración de los gobernadores, patrocinó en algunos Estados de la República. También podría intentarse que las constituciones locales fijaran ya las fuentes de tributación que las legislaturas sólo podrían gravar con destino a la Hacienda de los municipios. Hay que confesar, sin embargo, que este problema no podrá recibir respuesta completamente satisfactoria, mientras no se reforme la Constitución General de modo de distribuir la competencia tributaria entre la Federación y los Estados, acabando o por lo menos limitando la concurrencia que ahora existe. En 1926 se presentó al Congreso una iniciativa, que nunca llegó a aprobarse y posteriormente, en 1936, se formuló otra más en la Secretaría de Hacienda, pero sin que finalmente se sometiera a las Cámaras.

X.—En cuanto al crédito municipal se mantendría el control de la legislatura sobre los empréstitos y créditos y la afectación de impuestos, derechos y participaciones complementada con un sistema de apoyo federal a través de *avales* y *garantías* e incluso de subsidios parciales a las operaciones que se realizaran para la ejecución de obras imprescindibles (como tratándose de la introducción de agua potable, se ha hecho ya).

XI.—Cuestiones fundamentales también son las de determinar por una parte los servicios públicos a cargo del municipio y por la otra, el régimen de prestación, es decir, si debe ser la prestación directa, o a través de empresas de economía mixta o de empresas privadas sujetas a control.

El Congreso de La Habana tiene sobre el particular las siguientes conclusiones que podrían aprovecharse:

“PRIMERO: Que conviene orientar la intervención de los poderes públicos, Municipios, Estados o Estado federal, hacia la prestación directa de los servicios públicos.—SEGUNDO: Que para los grandes centros urbanos es más conveniente el sistema de corporación o ente autónomo estatal o municipal.—TERCERO: Que en las pequeñas ciudades las experiencias recogidas aconsejan indistintamente la municipalización o el establecimiento de consorcios mixtos con las cooperativas de vecinos.”

Respecto a los servicios mismos parece claro que hay que establecer una distinción: ciertos servicios son y no pueden ser sino municipales. Las constituciones de los Estados deben fijarlos para reconocer expresamente la competencia exclusiva de las entidades locales sobre ellos. Otros servicios, en cambio, aun cuando de preferente interés municipal o exigen una coordinación con los servicios similares de los Estados y de la Federación, o, por la posibilidad de que, desatendidos, creen problemas que repercutan fuera de los límites del término municipal, no es posible dejarlos por entero a la responsabilidad de los municipios, tales como la educación, la salubridad y las vías de comunicación. Para ellos podría tal vez no adoptarse un criterio rígido, sino establecerse que, dentro de ciertos límites, asumido el servicio por el municipio se retiraría de él la acción central o en su caso, se coordinaría con la acción municipal dentro de las ideas, ya bastante experimentadas en México, que han servido para coordinar la acción de la Federación con los Estados en materia de caminos o de salubridad o educativa.

XII.—En el orden jurisdiccional surgen dos puntos:

La regulación de los conflictos sobre competencia que se susciten entre el municipio y el Estado; y

Las garantías jurídicas de los administrados frente al ayuntamiento y demás autoridades locales.

a).—Como las relaciones entre el Estado y el municipio se rigen por las constituciones locales y leyes de ellas derivadas, los conflictos que se susciten caen dentro de la órbita de la justicia local. Es verdad que casi todas las constituciones locales han desatendido el problema de definir la jurisdicción del poder judicial en materias de este tipo, probablemente debido a que a través del amparo es como hasta hoy se han decidido los conflictos con la autoridad. Las cuestiones que aquí se apuntan, sin embargo, no podrían ser materia de amparo (a pesar de que en el Congreso Constituyente de 1917 se dijo, por lo menos al abordarse una categoría

de conflictos entre el Estado y los municipios que sí se decidirían por juicio de garantías). En efecto, el amparo supone la defensa de intereses privados; no, como sería el caso tratándose de un ayuntamiento en oposición frente a un Estado, de reclamar prerrogativas o funciones de derecho público; y

b).—La protección jurídica de los administrados frente al ayuntamiento, exige la regulación de las dos formas clásicas de contencioso-administrativo: el de anulación contra disposiciones concretas y el de responsabilidad. La Federación acaba de acoger el concepto francés de la “culpa de servicio público” para definir sus propias responsabilidades; acaso dentro de las mismas ideas podría organizarse este tipo de contencioso en materia municipal.

Tanto las controversias de que se habla en el punto a) como las que se mencionan en el punto b), podrían encomendarse a una sala del tribunal superior de cada Estado.

XIII.—Resta un tema de interés por examinar: el de las mancomunidades de municipios en algunas legislaciones extranjeras —entre las que al parecer la más completa es la francesa de 1890— está previsto que para la atención de ciertos servicios y para la ejecución de algunas obras, los municipios se asocien o mancomunen formando lo que la legislación francesa llama un “sindicato”. La mancomunidad así formada constituye a su vez una nueva corporación de derecho público, tiene sus propios órganos representativos integrados por representantes de los municipios asociados, pero generalmente no pueden nacer sin autorización del Estado y está sujeta al mismo control que rige para los miembros de la comunidad.

Esta institución es sin duda muy provechosa porque permite la prestación de servicios o la ejecución de obras que quedarían fuera de la capacidad de municipios aislados, aparte de que en todo caso evita la duplicación antieconómica de unos u otras. Sería, pues, recomendable acogerla aunque concediendo al Estado cierto control —a través quizás de la legislatura— con objeto de que las mancomunidades no se formen sino con su conformidad y siempre para la ejecución de obras concretas o para la prestación de servicios determinados, pues de la misma manera que en párrafo anterior se ha expuesto la inconveniencia de representaciones del Estado con funciones generales, no sería recomendable la creación de unidades autónomas frente al Estado, formadas por varios municipios asociados, que tenderían a dejar de ser asociaciones puramente administrativas para convertirse en cuerpos de acción política.