

VISIÓN JURÍDICO-SOCIAL DEL MUNICIPIO

LIC. ELSIE NÚÑEZ CARPIZO *

SUMARIO: Introducción. I. Concepto, elementos y atributos. II. Dimensión jurídica del Municipio. III. Importancia del artículo 115 Constitucional. IV. Autonomía municipal y control del Estado. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento desproporcionado de la población, ha traído, entre otras, muchas consecuencias, el que los pequeños grupos y asentamientos humanos queden al margen de los estudios e investigaciones.

Se ha olvidado que las grandes ciudades han tenido su origen en pequeñas poblaciones.

Las sociedades tienen su fundamento inicial en la familia.

La familia es la base del desarrollo del individuo, es donde se inicia su socialización para lograr posteriormente su total integración a la sociedad se satisfacen en ella sus primeras necesidades, y su estudio está presente siempre.

Sin embargo, cuando nos referimos al Estado, no se relaciona con su elemento primario el Municipio. Se olvida con facilidad su importancia, en todo caso se analiza como el antecedente histórico.

El Municipio como factor natural ha dado origen a las ciudades, este proceso de desarrollo concluye con el Estado.

Es imposible determinar el momento preciso en que surge el Municipio, sin embargo se consideran antecedentes en Grecia y Roma.

Para el análisis del Municipio en México, resulta de particular interés conocer la estructura municipal en España, puesto que ambas aportaran las características que determinan su actual funcionamiento.

Otro de los aspectos que debe analizarse es su relación con el Estado; en ocasiones se antepone el interés general restringiendo las facultades de aquel.

* Profesora de Sociología de la Facultad de Derecho de la UNAM.

El original artículo 115 plasmó un Municipio con varias deficiencias que las reformas promovidas en 1983 pretendieron subsanar.

La responsabilidad es hoy llevar lo plasmado en las normas a la realidad y colaborar en el desarrollo y transformación del Municipio.

I. CONCEPTO, ELEMENTOS Y ATRIBUTOS

"El Municipio es la agrupación natural, histórica, de familias que residen en un mismo lugar y que se proponen satisfacer en común necesidades que trascienden inmediatamente de la vida familiar".¹

García Oviedo, autor de la definición antes citada, considera que el Municipio es una comunidad de carácter total, ya que a semejanza del Estado y la familia, es el círculo social donde se cumple la generalidad de los fines de la vida humana, de donde devienen los tres elementos integrantes de este organismo infraestatal, a saber:

a) El personal, constituidos por los habitantes; b) El territorial, constituido por la porción de tierra estatal geográficamente determinable, y c) El teleológico, integrado por los fines sociales, económicos y políticos de la comunidad.

El Municipio deriva, como la familia, de la naturaleza, pues el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades imponen su existencia. Es la fertilidad del suelo, la riqueza del subsuelo, las condiciones climatológicas, la riqueza costera, la cercanía de un río o nuevas vías de comunicación, el embrión del que con el tiempo se transformará en Municipio; por lo que vale afirmar de él, que es una entidad metajurídica en tanto surge antes que la norma y su existencia social no depende, en rigor, de la norma, pues se nutre y condiciona de la necesidad del hombre, es un hecho, que el derecho reconoce y acaso matiza incorporándole eventualmente instituciones para garantizar a sus habitantes una vida digna y plenamente democrática, en tanto atributos de esta forma de organización sociopolítica.²

La familia se caracteriza porque descansa en la comunidad de sangre, y el Municipio en las relaciones de vecindad. No hay otra organización social que revista caracteres naturales tan profundos, afirma Pérez Botija.

Alexis de Tocqueville escribe: "Si el hombre crea los reinos y las repúblicas, el Municipio sale de las manos de Dios", queriendo signi-

¹ GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo*, Editorial EISA, Oñate 15, Madrid, 1962, 8ª ed., t. II, p. 46.

² GARCÍA OVIEDO, Carlos, *op. cit.*, pp. 390 y ss.

ficar con esta expresión la espontaneidad del fenómeno social que representa su existencia y el natural éxito de la asociación de los hombres en esta forma de organización. Acosta Romero advierte que hay dos tendencias dominantes acerca del origen del Municipio, de una parte la teoría sociológica o iusnaturalista expuesta en párrafos anteriores y que pondera la idea de que esta forma de organización surge de las necesidades urgentes del hombre y posteriormente es reconocida por el Derecho, y de otra parte, la teoría postulada por la Escuela Legalista que señala categóricamente la creación del Municipio por el texto de la ley.³

En mi opinión y concordando con la del doctor Acosta Romero, la teoría sociológica explica veraz y precisamente el origen de la institución cuyo estudio es objeto de este trabajo.

El Municipio concebido como la creación espontánea y natural de un orden con el fin de atender y satisfacer las necesidades que surgen entre sus habitantes, es una asociación fundamentalmente libre, atributo éste que al ser incorporado al Derecho, se transforma en autonomía, nota esencial de la descentralización política.

El Municipio, una vez incorporado al Derecho en la Constitución Política, es dotado de personalidad jurídica y se provee a preservar su modo de subsistencia económica.

El Municipio es una realidad sociológica que se da en todas las épocas y edades; nació antes que el Estado y se funda en los vínculos de vecindad, que existen entre las personas, para satisfacer las necesidades que exceden del orden familiar.

Socialmente es una comunidad suprafamiliar. Su posición jerárquica es inferior a la del Estado. Los problemas que atiende son, entre otros, de sanidad, abasto, vivienda, alumbrado, limpieza, cultura, ornato y esparcimiento.

El Municipio no sólo provee a cuestiones de carácter material, también induce un sentimiento de pertenencia al grupo y de veneración a los valores históricos, tradicionales y culturales de la comunidad.

El Municipio en Roma era "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana", según explica Cicerón.⁴

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, 3ª ed., p. 266.

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1991, 8ª ed., p. 880.

Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 antes de Jesucristo se expidió la *Ley Julia Municipalis*. Con arreglo a ella se estructuraban política y administrativamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio del Estado romano; una de las primeras ciudades organizada bajo el régimen de esta Ley fue Gades-Cadix cuando la Península Ibérica era considerada provincia romana.⁵

En los reinos españoles del medievo se desarrolló vigorosamente el Municipio, con los matices que le impusieron los godos y los musulmanes. Por su parte, los españoles fundaron villas y ciudades, otorgando a quienes se establecieran en ellas franquicias y privilegios que posteriormente constituirían en conjuntos el "Fuero Municipal", es decir, la ley que consagraba los derechos de la localidad.

En España los romanos establecieron las siguientes categorías de ciudades:

a) Libres, que disfrutaban de basta autonomía, conservando el derecho a legislar, quedando obligadas a tributar a Roma.

b) Estipendarias, que vivían sometidas al pago de los correspondientes impuestos a la acción autoritaria del gobernador romano.

c) Federadas, que eran como ciudades libres con exacciones militares y fiscales unidas a Roma por un pacto.

d) Colonias, esto es, circunscripciones fundadas por Roma, pobladas por sus ciudadanos, que gozaban, en mayor o menor escala, de los derechos del *cives romano*.

e) Municipios, que eran ciudades libres y federadas, a las cuales Roma concedía ciertos derechos de ciudadanía. Gozaban de amplia autonomía, su condición era más favorable que la de las colonias. Las *cives municipales* poseían, aunque incompleta, la ciudadanía a toda Italia, gozando desde entonces al Municipio de plena soberanía romana, que en tiempo de Caracalla se extendió a todo el imperio.⁶

El Municipio romano poseía organización popular. Era el pueblo congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores existiendo como se puede advertir órganos deliberantes y ejecutivos, la Curia era de los primeros integrada por decuriones y los ediles, cuestores, censores y el defensor civitatis.

Los ediles eran la policía urbana y atendían los espectáculos públicos.

Los cuestores tenían a su cargo la custodia y gestión del tesoro municipal.

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 880.

⁶ GARCÍA OVIEDO, Carlos, *op. cit.*, pp. 393 y 394.

El censor se ocupaba del censo y de la moralidad pública, era un alto magistrado.

El defensor civitatis era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia y del Municipio y contra los funcionarios imperiales.

Los Municipios romanos desarrollaron una vida próspera merced a sus cuantiosas rentas y propiedades. A diferencia del Municipio de la edad media, éste tuvo un carácter más administrativo que político.

La decadencia del Municipio en Roma coincide con el establecimiento del cesarismo.

En la Península Ibérica, narra Moisés Ochoa Campos,⁷ las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal y para su administración contaban con un jefe y una asamblea.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades, desarrolló el espíritu de independencia de los españoles que les permitió combatir la dominación romana durante tres siglos.

Los romanos al destruir Numancia, implantaron un nuevo modo de organización de las comunidades en la península. Esta célebre ciudad celtíbera fue construida en una colina situada sobre el río Duero, cerca de Soria. Era la más importante de las ciudades de los arévacos desde el 153 al 133 a. de J. C. Los numantinos derrotaron a todos los ejércitos romanos que intentaban conquistar la ciudad, pero sitiada por Publio Cornelio Escipión, e imposibilitados de recibir ayuda, sus habitantes la incendiaron y hallaron en ella la muerte.⁸ De Numancia, "el vencedor sólo logró conservar vivos cincuenta hombres para adornar su triunfo, y el botín fueron los escombros y las piedras calcinadas de la heroica villa. La pequeña ciudad sucumbía más gloriosamente que Cartago y Corinto y el recuerdo de su resistencia vivió en el corazón de los españoles".⁹

Durante la dominación romana, en España existieron según la clasificación de ciudades antes citadas, 21 Municipios, 4 ciudades Federales y una mayoría de Estipendiarias.

⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1985, 4ª ed., pp. 71 y ss.

⁸ *Diccionario Enciclopédico Universal*, Editorial CREASA, ediciones y publicaciones, Barcelona, España, 1972, 5ª ed., t. VI, p. 2864.

⁹ ESCUDÉ BARTOLÍ, Manuel, *Los Municipios de España*, citado por OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 70.

En tiempos de la dominación visigótica en España, se mantuvieron las instituciones políticas preexistentes, entre ellas el Municipio, con algunas modificaciones introducidas por este pueblo de la Germania, que en su modo de gobernar acusaba una severa proclividad al centralismo, que desencajaba con la naturaleza de los pueblos hispánicos, sensiblemente autónomos, descentralizados y hasta cierto punto autocráticos.

Hacia el siglo VIII, se afirma, el islam penetra en España, iniciándose con esto la dominación árabe, que en un principio supuso la creación de pequeños emiratos y en el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades, gobernadas por Caidés o Alcadís (alcaldes) subordinados a los califas.

En párrafos anteriores se ha señalado como la obra de la reconquista utilizó en su estrategia la creación de villas y ciudades a las que se otorgan derechos y privilegios (fuero municipal) que posteriormente darían como resultado reinos (León) y una extraordinaria base logística para los ejércitos en sus asaltos a las ciudades dominadas.

En esta época existían ya en los Municipios, los consejos municipales, que eran autónomos, constituidos por magistrados electos mediante sufragio. Estos consejos sustituyeron al concilium de los visigodos.

“Había dos clases de consejos, el primero que se convocaba al son de la campana en que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro consejo estaba compuesto de los funcionarios que elegían cargos públicos por elección de los vecinos”.¹⁰

Los consejos gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio, favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados y ejercían oposición a las pretensiones de los nobles y de los reyes en sus excesos.

Los fueros municipales tenían como principios la igualdad de sus habitantes ante la ley; la inviolabilidad del domicilio; la justicia, el vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su consejo, participación en la casa pública, los vecinos eligen libremente los magistrados consejiles y responsables de los funcionarios.¹¹ Alfonso X el sabio, hijo de Fernando III limitó las facultades de los consejos municipales mediante la expedición de un Código Federal que substituyó

¹⁰ ESCUDÉ BARTOLÍ, Manuel, *Los Municipios de España*, citado por OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 81.

a los diversos fueros, denominados "Código de las Siete Partidas", basado fundamentalmente en el Derecho canónico y en el Derecho romano.

Conforme va adquiriendo fuerza el rey, éste va disminuyendo las libertades y derechos de los municipios, instituciones como la justicia mayor, corregidores y consejos municipales, convertidos a la postre en ayuntamientos, que dirigieron eficaz y justamente las vidas de sus comunidades, paulatinamente perdieron su carácter eminentemente democrático y popular, para constituirse en servidores del poder del rey y ya no de sus pueblos, dando paso a un exacerbado centralismo, que se consuma en la Península Ibérica durante el mes de abril de 1521 con la derrota en los campos de Villalar de los ayuntamientos que se levantaron contra los excesos del emperador Carlos V, en lo que se conoce como la "Guerra de las Comunidades", encabezada por el Ayuntamiento de Toledo.

El 22 de abril de 1519 don Hernando Cortés funda en una porción del territorio de lo que posteriormente sería México, el primer Municipio del continente americano, al que se puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz; ese día se conmemoraba en el mundo cristiano el viernes santo.

No se tiene certeza de la fecha de fundación del primer municipio en lo que sería la ciudad de México por haberse extraviado los primeros libros del Cabildo, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524 y se le llamó Temextitan, cuyo primer Ayuntamiento sesionó aproximadamente tres años en Coyoacán, donde vivía y tenía su cuartel general don Hernando Cortés, de agosto de 1521 a marzo de 1524. El 10 de mayo de 1532 fue entregado el edificio para Casas Consistoriales en la ciudad de México, frente a la Plaza de Armas, donde por primera vez sesionó el cabildo en edificación propia.¹²

II. DIMENSIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO

El Municipio en la actualidad es un organismo jurídicamente subordinado al Estado. Su existencia es expresión de la natural y legítima disposición del ser humano a convivir con sus semejantes, la mejor forma de resolver sus más urgentes necesidades, a partir de su tendencia a la cooperación y a la solidaridad; no obstante ello, con el adveni-

¹¹ GARCÍA, Juan Agustín, *La Ciudad Judiana*, citado por OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 83.

¹² OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

miento del Estado moderno, y las ideas de soberanía y de Nación como noción de identidad, evidentemente se sujetaron los modos de organización y funcionamiento del Municipio al régimen jurídico de esa entidad bajo la que se desenvuelve; como consecuencia de ello, las principales facultades y atribuciones del gobierno municipal devienen de la Constitución y de leyes reglamentarias de ésta. "El derecho de mandar con potestad coercitiva lo reciben los Municipios del Estado y sólo pueden ejercitarlo por su concesión y reconocimiento".¹³

La autonomía municipal es factible y deseable, la independencia imposible jurídicamente, de donde se desprende la reserva de ciertas facultades por parte del Estado para intervenir en la vida del Municipio.

Dicho sea de paso, siguiendo a García Oviedo: "La edad moderna, con la instauración de la monarquía absoluta, cierra el ciclo de declinamiento del consejo (municipal), precipitándole definitivamente en la ruina. Esto ocurre no sólo en España sino en toda la Europa continental.¹⁴ Así concluye uno de los episodios sociopolíticos más impresionantes de la historia del hombre.

El Municipio como organización espontánea, con alto rango de autonomía, casi independiente, vital, activo, democrático las más de las veces, vigoroso económicamente, creativo y orgulloso, caía bajo la espada del egoísmo, expresado en la concentración del poder omnímodo del monarca; es entonces cuando el municipalismo moderno de influencia francesa va a acentuar la significación de este órgano como delegado de la administración estatal.

No todo resultado de la Revolución Francesa fue espléndido, el carácter centralizador de las legislaciones posteriores inspiradas en este magno evento, son marcadas por su individualismo exacerbado y su legalismo excesivo, que propicia la regulación de la vida social a extremos inimaginables antes del siglo XIX.

Bajo la dominación española, fueron los ayuntamientos el único elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, nos dice el ilustre maestro Tena Ramírez, sin embargo, en su regulación constitucional, nuestra historia es excepcionalmente contradictoria, pues los regímenes federales en el siglo XIX no prestaron la atención debida a los municipios ni a sus libertades, cuyos postulados, se estima, hubiesen figurado en los programas del partido liberal como consecuencia lógica de su posición política. "Las Constituciones federalistas olvidaron la existen-

¹³ GARCÍA OVIEDO, Carlos, *op. cit.*, p. 405.

¹⁴ GARCÍA OVIEDO, *op. cit.*, p. 407.

cia de los municipios y (paradójicamente), fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".¹⁵

Para acentuar la centralización, el gobierno del general Díaz creó una entidad intermedia entre el Municipio y el gobierno provincial federal, agrupando a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.¹⁶

El constituyente de Querétaro incorporó a la Constitución el principio de libertad municipal, lo que fue considerado por Carranza como la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

Un tema que preocupó al constituyente de 1917 fue el de la autonomía financiera del Municipio, a grado tal, que el primer dictamen respecto al artículo 115 proponía como fracción segunda la recaudación de todos los impuestos, tanto estatales como municipales, por el Municipio.¹⁷

Después de varios debates, el diputado Ugarte propuso la fórmula que fue aprobada por 88 votos contra 62: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades".¹⁸

La autonomía financiera del Municipio quedó así reducida a la voluntad del legislador local, que con frecuencia la socava reduciendo su participación en los recursos fiscales recaudados, so pretexto de prioridades e imperativos que devienen del interés general del Estado, que están o "deben estar por encima del Municipio". Otros temas olvidados por el constituyente fue el de la resolución de conflictos entre los poderes estatales y municipales, ambos problemas normativos han auspiciado la escasa democracia existente en la inmensa mayoría de los municipios del país.

Varias constituciones locales, durante la segunda mitad del siglo XX, han amagado la libertad del Municipio mediante reformas a las mismas, en que se faculta a las legislaturas de las entidades a separar de sus cargos a miembros de los ayuntamientos.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1989, 23ª ed., p. 149.

¹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 150.

¹⁷ *Idem*, p. 151.

¹⁸ *Diario de Debates*, t. II, p. 819, citado por TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 151.

Los sistemas de gobierno municipal

En el pensamiento de García Oviedo los sistemas de gobierno municipal pueden agruparse: por razón de su origen o por razón de sus facultades.¹⁹

Por razón de su origen pueden ser: el gobierno de democracia directa o el gobierno de democracia representativa.

a) Sistema de democracia directa: Es aquel en que el poder de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, reunidos en asambleas.

En este sistema es apropiado para los municipios pequeños, de escasa población, en los que sus integrantes se avocan a la solución de los problemas y resulta innecesario recurrir al sufragio popular y a los procesos electorales para la integración de un gobierno municipal.

b) Sistema de democracia representativa: Es aquel en que la gestión municipal se encomienda a los órganos inmediatos de la comunidad. No es el cuerpo electoral, constituido en asambleas, quien administra, sino ciertos organismos designados por aquel en virtud del sufragio y que asumen su representación.

Este sistema, nos advierte García Oviedo, es propio del Municipio moderno, rural o urbano, de grandes dimensiones donde los servicios públicos requieren de especialización debido a su necesario contenido técnico y a su enorme complejidad.

Por razón de la distribución de sus facultades, el distinguido maestro español considera los siguientes sistemas de gobierno:

- a) Sistema Democrático Colegial.
- b) Sistema Democrático de Separación de Poder.
- c) Sistema Autoritario.
- d) Sistema de Concertación de Poderes.
- e) Sistema de Gobierno por Gerente.

A continuación doy una breve explicación de cada uno de ellos:

a) Sistema Democrático Colegial. Concerta la acción del gobierno en el Ayuntamiento o Consejo Municipal, como órgano genuino de representación popular. En el orden municipal el Ayuntamiento, directamen-

¹⁹ GARCÍA OVIEDO, Carlos, *op. cit.*, pp. 407 y ss.

te designado por el cuerpo electoral, es el depositario de la soberanía local.

El Alcalde Mayor (o Presidente Municipal), no es sino un dignatario designado por el Consejo para presidirlo y llevar su representación, no goza de gran autoridad legal, carece del derecho de veto y de facultad de nombramiento.

Este sistema es utilizado en Inglaterra y en él resulta incomprensible la intervención de elementos extraños al consejo, designados por el poder central.

b) Sistema Democrático de Separación de Poderes. A la confusión de poderes en el consejo de corte inglés, la legislación francesa opone un sistema igualmente democrático, pero a base de diferenciación orgánica de competencias, nos dice García Oviedo.

Este sistema se caracteriza por una conveniente diferenciación de poderes. El poder deliberante —añade el autor— corresponde al Consejo Municipal, designado por sufragio. Pero el consejo se compone de los siguientes: alcalde, adjuntos y simples consejeros. El alcalde y los adjuntos constituyen el órgano ejecutivo de la comunidad municipal, con funciones específicas y propias, legalmente establecidas, como no las posee el Mayor inglés.

Estados Unidos también ha optado por este sistema de diferenciación de poderes, a pesar de que en los primeros tiempos de la independencia de este país, era muy significativa la influencia de la metrópoli y el gobierno municipal se estructuraba según el sistema de confusión de poderes.

c) Sistema Autoritario. Tiene su origen en Prusia, y es considerado el sistema clásico alemán, se caracteriza por acentuar el predominio del órgano ejecutivo.

El gobierno municipal alemán se componía de un consejo, el Magistrat y el Burgomaestre (alcalde). El Consejo es un cuerpo deliberante elegido popularmente por sufragio, el Burgomaestre asumía la autoridad ejecutiva con abultado número de facultades.

d) Sistema de Concentración de Poderes. Este sistema, nos dice García Oviedo citando a un autor norteamericano, Munro, se inspira en la idea de que los asuntos de la administración local son verdaderos negocios, no asuntos políticos, y, por tanto, que no reza con ellos la teoría de la división de poderes. Concentración de poderes y concentración de responsabilidades deben ser los pilares sobre los que se asiente el gobierno que tome a su cargo la dirección de los negocios de la ciudad.

Este sistema de Concentración de poderes tiende a dar rienda suelta al despotismo, por ello se atempera y equilibra mediante instituciones como el referéndum, la iniciativa y el *recall*, mediante esta última puede el pueblo deponer a autoridades municipales, a través de la iniciativa propone planes y mejoras y por el primero aprueba o no ciertos acuerdos de la comisión.

Es en Estados Unidos de América donde se aplica este sistema y es objeto de alabanzas y de censuras.

e) Gobierno por Gerente. Este sistema se originó en Staunton (Estado de Virginia) en 1906 y estriba en la concentración de poderes en un solo funcionario, nos dice nuestro autor.²⁰

Existe una variante consistente en el gobierno del Municipio por una comisión que no tiene facultades administrativas, sino únicamente de representación, en el seno de este cuerpo colegiado se elige al gerente, se votan las ordenanzas y se vigilan las finanzas.

El gerente puede ser o no vecino de la ciudad y disfruta de importante sueldo, participa en las deliberaciones de la Comisión y concentra en sus manos todos los poderes.

Del estudio del pensamiento del ilustre jurista español, García Oviedo, surge la interrogante en torno a la conveniencia de adoptar un sistema de gobierno municipal uniforme en todo el Estado, o si un mismo Estado advierte la combinación de dos o más sistemas.

Existen posiciones a favor de una y otra postura, nuestro autor admite la posibilidad de combinaciones en un mismo Estado, a la cual no nos adherimos por las siguientes razones:

1. Los municipios en un Estado tienen importantes diferencias que pueden condicionar el mejor o peor funcionamiento de un determinado sistema de gobierno. Tales diferencias consisten en sus dimensiones territoriales, sus densidades poblacionales, el tipo de actividad económica preponderante en la región la vías de comunicación, etcétera.

2. El Estado que adoptase la combinación de sistemas de gobierno pudiera establecer una clasificación de los municipios a efecto de utilizar la forma "más adecuada", por ejemplo: Municipios pequeños territorial y poblacionalmente hablando, dedicados a actividades agropecuarias con deficientes vías de comunicación, etcétera, Municipios de regulares dimensiones territoriales y poblacionales, dedicados al comercio y a la agricultura y ganadería y finalmente municipios grandes en

²⁰ *Idem*, p. 418.

términos de territorio y población dedicados al comercio e industria, con excelentes vías de comunicación.

3. La clasificación antes citada, daría lugar al establecimiento de tres distintos sistemas de gobierno que a su vez originarían tres categorías de ciudadanos dentro del Estado, aun cuando jurídicamente se "garantizara" la democracia en los procesos de integración y ejercicio del poder, lo que parece utópico.

De estas reflexiones se colige que el sistema de gobierno municipal debe ser uniforme en todo el Estado, tendiente a favorecer el equilibrio en el ejercicio del poder, el cual debe estar dividido por funciones y sujeto para su detentación al sufragio.

III. IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El Municipio —dice Jorge Carpizo— puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región.²¹

La descentralización política, supone la existencia de autonomía orgánica, que significa, como lo refiere el ilustre maestro en cita, que los municipios tienen sus autoridades, electas por el pueblo, que poseen facultades legislativas en casos que precisa la norma, la constitución local y la ley respectiva, donde se especifica qué servicios habrá de atender y proporcionar y con qué recursos habrá de proveer su prestación.

La descentralización administrativa es expresada por la autonomía técnica, que a su vez se manifiesta por la facultad de los municipios para establecer, dentro de los límites que la ley determina, sus modos de operación, de convivencia, de prestar servicios públicos, seguridad y todos aquellos asuntos que atañen directamente a la vida cotidiana de sus comunidades, incluyendo procedimientos, y demás reglas destinadas a la administración de su hacienda, sanidad, educación, asistencia social, etcétera.

Marca el maestro campechano que el 26 de diciembre de 1914 se expidió un decreto sobre la libertad municipal que es antecedente del artículo 115 constitucional.²²

²¹ CARPIZO, Jorge, *Evolución y perspectivas del régimen municipal en México*, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (coordinadores), Ed. Porrúa, México, 1983, p. 233.

²² CARPIZO, Jorge, *ob. cit.*, p. 235.

Al referirse al artículo 115 aprobado por el constituyente de Querétaro, con tristeza reconoce que tal aprobación fue resultado del cansancio y no de la convicción de quienes la votaron, como producto de ese momento y de agotamiento se estructuró un municipio débil y enfermo, y no fuerte y sano como se pretendía; agrega el ex rector de la UNAM: "todos conocemos el resultado, el Municipio mexicano languidece, los 2,377 municipios del país reciben el 1.43% de la recaudación de un ejercicio fiscal por parte del Estado mexicano; los presidentes municipales han carecido de facultades efectivas para actuar como lo que son: autoridades electas por el pueblo, la Federación debilita los Estados y estos a los municipios. Todos lo sabemos, pero lo más importante, todos aceptamos estas verdades."²³

En el ánimo de remover tales circunstancias, el doctor Carpizo precisó en la obra que se consulta, que el sistema político mexicano requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico, antes de esto expresaría que en México no faltan leyes, ni las que tiene son precarias, sino que ha faltado voluntad política para aplicarlas.

Diversas iniciativas a lo largo del presente siglo pretendieron resolver las más graves debilidades del artículo 115 constitucional, a saber: la escuálida economía a que sometía al Municipio y la ausencia de normas que regulan las relaciones de éste con el poder estatal y federal, particularmente para la resolución de conflictos entre aquel y éstos. No fue sino hasta el mes de febrero de 1983 cuando a iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid, se reformó el artículo mencionado, con la pretensión de superar los graves problemas que le han aquejado en principio desde un punto de vista estrictamente normativo.

La importancia del artículo 115 constitucional y de las reformas de 1983 al mismo se encuentran en las diversas hipótesis jurídicas que contempla:

a) Se uniformaron los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamiento o de algunos miembros por causa grave prevista en la ley.

Éste es un tema particularmente delicado pues el abuso de esta atribución o su uso indebido constituye un grave atentado a la democracia y al orden constitucional.

b) Se establecieron las formas de sustitución de los miembros del Ayuntamiento en sus ausencias.

²³ Ob. cit., p. 237.

c) Se otorgaron facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general, de acuerdo con las bases que al efecto establezcan las legislaturas locales.

d) Se precisaron los servicios públicos cuya prestación corresponde en forma exclusiva a los municipios.

e) Se facultó a los municipios de su mismo Estado para asociarse en la prestación de servicios públicos, previo acuerdo entre sus ayuntamientos.

f) A fin de propiciar la autonomía económica de los municipios, se determinaron rubros económicos de captación a favor de sus haciendas, por ejemplo, impuesto predial, participaciones federales, ingresos por la prestación de servicios públicos.

g) Se precisó el ámbito de competencia del Municipio en materia de desarrollo urbano.

h) Integración de los ayuntamientos municipales bajo el principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas.

i) Se facultó a los congresos locales a legislar respecto de las relaciones laborales entre los Estados, los municipios y sus trabajadores conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional.

j) Finalmente, se elevaron a rango constitucional el sistema de Convenios Únicos de Coordinación entre la federación y los Estados, lo que toca —según explica el doctor Carpizo— el principio de división de competencias establecido en el artículo 124 de la Constitución, “ahora —afirma— el problema de la división de competencias ya no se encuentra exclusivamente regulado por la Constitución, sino también por leyes y convenios”.²⁴

Este artículo y sus reformas, no pasarán de ser un anhelo, si nuestros gobernantes no están dispuestos a observar, no sólo su texto, sino, lo más importante, su espíritu; para ello, hace falta una generosidad poco común, que incluye la posibilidad, aceptada, de perder los privilegios y el poder mismo, sólo así, creo, el municipio mexicano será auténtica expresión de libertad y recobrará sus “viejos fueros”.

En el tránsito de México a la modernidad, pocas reformas tienen un significado tan positivo y promisorio como la que comentamos; a pesar de la anomia que se cierne políticamente sobre el país, aún quedan baluartes de los genuinos valores nacionales, de esas que eventualmente,

²⁴ *Idem*, pp. 238 a 241.

ni siquiera la historia registra, pero que corren por los veneros de México fortaleciendo su resurgimiento equilibrado.

Carlos Quintana, distinguido maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM, nos dice:

"El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido, el constituyente estableció al Municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad, que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia".²⁵

El destacado maestro de Sociología Jurídica y Derecho Municipal analiza las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional a partir del principio de la autonomía municipal, entendida como "la facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias..." y expresa que este principio puede ser examinado en tres apartados, a saber: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa del Municipio.²⁶

Ontológicamente es en la gestión municipal donde germina y se desarrolla el movimiento social cuando el Estado se democratiza realmente; sin embargo, en las democracias latinoamericanas, sucede con frecuencia que hay un genuino deseo de alcanzar la verdadera autonomía municipal y se dota a los municipios de un adecuado acceso a los recursos de carácter fiscal a pesar de esto, cuando se terminan los recursos o son insuficientes se produce una crisis municipal generalizada que deteriora los niveles de democracia logrados hasta ese momento. Hay esporádicamente municipios que durante los periodos de abundancia y democracia pueden desarrollar una economía "propia" que les permite mantener la autonomía municipal política, financiera y administrativa en condiciones menos precarias que la mayoría de los municipios que dependen de recursos del exterior, locales y federales; México no es ajeno a este modelo del sube y baja de la democracia municipal, por razones objetivas como lo son los problemas económicos y por razones subjetivas, no todos sus gobernantes están igualmente comprometidos con estas células básicas de la libertad en los Estados modernos. Descentralizar política y administrativamente requiere como presupuesto ineludible un alto nivel de madurez cultural, política y vivencial. Aceptar

²⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Comentarios al artículo 115 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p. 281.

²⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *op. cit.*, p. 281.

el costo de la libertad no es fácil, pero vivirla y otorgarle es sumamente gratificante, con sus errores y desvíos, con sus aciertos y sus logros, sin duda es en esta práctica donde está la fortaleza futura de los grupos, los Estados y las naciones.

Hoy en las megalópolis como la ciudad de México, la oferta de servicios públicos disminuye, el desempleo crece, la inversión privada es insuficiente y la pública no crecerá al ritmo necesario, lo que impone la conveniencia de volver los ojos a las pequeñas comunidades municipales, de economía estable y de necesidades comprensibles y manejables, a efecto de no desnaturalizarlos como ha sucedido con los municipios de Netzahualcóyotl, León y otros, que han perdido la proporción, sus naturales dimensiones y con ello la calidad de vida para sus comunidades.

Discrepamos de la opinión del distinguido tratadista de Derecho Municipal, Ochoa Campos, en cuanto a que la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional sea un retroceso²⁷ y no un avance como en realidad lo fue.

Las facultades municipales de mayor importancia como son: la facultad hacendaria, la facultad legislativa, la facultad de regulación laboral, la facultad de elegir o revocar mandatos de sus municipios y la facultad de ampliar o reducir servicios públicos, fue fortalecida en mayor o menor grado, pero al fin fueron importantes pasos hacia adelante en favor de la autonomía y democracia municipal.

IV. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y CONTROL DEL ESTADO

La competencia del municipio está prevista en las leyes que lo regulan, desde la Constitución General, la Estatal, hasta las leyes reglamentarias y desde luego las disposiciones emitidas por ellos mismos en tanto se sujetan a los principios que en materia de jerarquía normativa regulan la creación de las mismas.

Un tema de particular interés resulta el de los controles jurídicos que las entidades federativas deben tener respecto de los municipios a efecto de evitar excesos en el ejercicio de su autonomía.

A este respecto es necesario insistir en que autonomía no es independencia, ni puede advertirse, como principio en materia de descentrali-

²⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, *op. cit.*, p. 530.

zación, pues lo contrario supone aceptar la pulverización del poder e incluso en entredicho la existencia misma del Estado, en la medida en que se perdería la necesaria cohesión, una vez que se antepusieron los intereses de una o más comunidades a los de la nación, una vez que los fines y los valores de una minoría entrarán en contradicción con los de la mayoría. De aquí la necesidad de mantener ciertos controles que en el extremo de los hechos, hagan factible el restablecimiento del orden, mediante procedimientos legales y en un clima democrático y socialmente justo, y en situaciones cotidianas anómalas e irregulares permitan inducir las medidas correctivas con respecto a la voluntad de las comunidades y a la investidura de sus autoridades y de su mandato.

En torno a este control, Ruiz Massieu señala: "Se trata de un control distinto al jerárquico, al que ejerce un órgano superior sobre un inferior y que puede llevar a la anulación de lo actuado por éste y a su represión. El control supone una facultad de tutela de las facultades descentralizadas y de su uso, pero no de la introducción de un recurso de apelación; el control es político, más que administrativo; el administrativo que se ejerce es de legalidad más que de oportunidad, y es esporádico, que no rutinario".²⁸

Posteriormente advierte que el control que ejercen los Estados sobre el Municipio (ayuntamientos) es el que se justifica en el hecho de que los poderes estatales tienen interés en verificar el buen uso que hacen las comunas de las facultades y atribuciones que les han descentralizado.

Dejando de lado la cuestión de la descentralización de facultades originalmente estatales o municipales y su descentralización o reconocimiento por parte del poder estatal agruparemos a continuación los controles que ejercen los estados sobre los ayuntamientos según el distinguido administrativista:

a) Control financiero y contable: El Congreso aprueba las leyes de ingresos, las cuentas municipales y la concertación de créditos.

b) Control patrimonial: Los congresos aprueban las enajenaciones de los bienes de dominio público del municipio.

c) Control político: El congreso califica las elecciones municipales y la suspensión, desaparición y sustitución de éstos así como la creación y fusión y supresión de municipios.

d) Control de la conflictiva municipal.²⁹

²⁸ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *El nuevo artículo 115*, en RUIZ MASSIEU, José Francisco; VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1ª ed., pp. 252 y 253.

²⁹ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *op. cit.*, p. 253.

Por último, es conveniente mencionar que sólo si se usa de estos controles prudentemente y de acuerdo u oyendo, en el peor de los casos la opinión de los ayuntamientos, se preservará la autonomía, democracia, y justicia del Estado federal, de la Entidad federativa y del Municipio.

CONCLUSIONES

La existencia del Municipio se da porque varias familias se establecen juntas y tratan de resolver en forma conjunta sus necesidades básicas.

Hoy en día es casi imposible pensar en las pequeñas comunidades, excepto las rurales.

Las ciudades han crecido tan desproporcionadamente, que las relaciones interpersonales parecen no existir.

No interesan las personas en tanto ellas, solamente preocupa sobrevivir en las megalópolis.

Así, tanto gobernantes como gobernados se han olvidado de su existencia individual el pleno desarrollo de sus capacidades no puede darse en una comunidad cuyos límites son incomprensibles. Es necesario por lo tanto, fomentar el reencuentro de los hombres.

Actualmente se comienza a añorar el barrio, la colonia, se ha despersonalizado a tal grado que no se conocen los vecinos más próximos, mucho menos se desea participar en la solución de los problemas comunes. Éstos deben resolverse en pequeñas áreas, deben, como se pretende hacerse, descentralizando la prestación de los servicios.

El problema de la descentralización política que en esencia es un problema de pluralidad y democracia, lamentablemente, no se agota ni se resuelve definitivamente en la emisión de normas que la fortalezcan, sino en las actitudes de quienes detentan el poder. Al entrar en relación con los municipios y sus autoridades deciden ejercer su fuerza política en favor del respeto a la dignidad de la comunidad y de sus dirigentes o en favor de su subordinación política.

La decisión que se tome de acuerdo con lo señalado es consecuencia de la íntima convicción que se tenga respecto a la concurrencia de los demás en el ejercicio del gobierno.

Es importante, no olvidar, como lo afirmó Simón Bolívar en el proyecto de Constitución para la República de Bolivia lo siguiente: "Tened presente que las naciones se componen de ciudades y aldeas, y que, del bienestar de éstas, se forma la felicidad del Estado".