

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEJICO

Por JOSE CHIBLI CHIBLI

1. Referencia histórica

SIENDO la administración municipal una especie de la descentralización por región, resulta oportuno por lo menos mencionar lo que por dicha descentralización se entiende, así como también esbozar una pequeña reseña histórica del tema en cuestión.

La descentralización por región, según afirma la doctrina, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Para seguir un orden de exposición adecuado, debemos aludir al régimen administrativo en Méjico y a la Constitución de 1917.

A raíz de la revolución de 1910, en Méjico surge una nueva política encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública, que se traduce en una intervención del Estado en los procesos de la vida económica y social. Fuera del régimen del presidente Por-

firio Díaz, que consolidó la República Mejicana con los principios de liberalismo, en 1917 el presidente Venustiano Carranza preconiza el constitucionalismo como base de su gobierno, incluyendo a la Constitución nuevos preceptos, y surge así una nueva política agraria, obrero-económica y educacional.

Ahora bien, el constituyente de Querétaro, que elaboró la Constitución de 1917, consignó como una institución fundamental la del Municipio Libre, que con palabras textuales del presidente Carranza, que lo propugnó, lo justifica así: «Una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable de los gobernadores.»

Así pues, no puede olvidarse que uno de los anhelos de la revolución fue el establecimiento del régimen municipal, anhelos que están recogidos y realizados en los preceptos constitucionales actuales.

Durante la elaboración de la Constitución de 1917, la comisión que la estructuraba aludió a que la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad, respecto a la Constitución de 1857, como era la relativa al establecimiento del Municipio Libre, como futura base de la administración política y municipal de los Estados, y, por ende, del país.

Esta comisión presentó su dictamen, que desde luego fue enfocado hacia el tema más difícil de la organización municipal, como es su problema económico, argumentando lo siguiente: Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido de nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida, y su independencia, condición de su eficacia.

La comisión antes mencionada insistía en que el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin ninguna autoridad intermedia, para con el gobierno del Estado; cada localidad tendría su hacienda recaudando todos los impuestos y entregando la parte correspondiente, fijada por la legislatura local, al gobierno del Estado para sus gastos, pudiendo los gobernadores nombrar inspectores para vigilar las cuentas y recibir las cantidades respectivas; llegándose a aceptar de forma terminante al municipio como una entidad de derecho público.

Los municipios tendrán libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de la siguiente manera:

1.º Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general.

2.º Una suma que el Estado integra al municipio y que no será inferior al 10 por 100 del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada, de la municipalidad de que se trate.

3.º Los ingresos que el Estado asigne al municipio, para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización municipal pasen a ser el resorte del ayuntamiento.

Ahora bien, en el campo de debates se aducía a la autonomía municipal, en el sentido que si bien dicho municipio tuviera libertad política, sin poseer la económica, entonces la primera no podría existir sin la segunda, dada la concomitancia existente entre ambas, razón por la cual se afirmó que el municipio debía tener su hacienda propia, porque desde el momento en que éste en su hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la federación, desde ese momento el municipio dejaría de existir.

2. El municipio contemporáneo

Después de haber expuesto lo anterior, podemos afirmar que las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consisten fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados, de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituyen una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

También se ha afirmado, y no sin razón, algunos inconvenientes al régimen de descentralización que fundamentalmente consisten en que dicho régimen debilita el poder central, disminuye su fuerza y le impide en un momento dado atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Para una mejor concepción del tema en cuestión, debemos de hacer alusión al texto del artículo 115 de la Constitución Federal actual, que da fisonomía propia a la organización municipal y que se enuncia en los siguientes términos:

«Los Estados adoptarán para 'su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y 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 ésta y el gobierno del Estado; los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por su elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de tales, sí podrán ser reelectos para el periodo 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 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.»

Coetáneamente a todo lo anterior aparece una nueva legislación administrativa, dando lugar a las obras en gran escala, de carreteras, obras hidráulicas, escuelas, servicios públicos, hasta llegar con las no tan recientes instituciones que han dado una nueva proyección al país, tales como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, etc., organismos que integran una figura más de la Administración pública, como es la descentralización por servicios que no nos ocupa por ahora.

La situación real que el municipio guarda en la constitución mexicana se puede precisar de la manera siguiente: Siendo que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, podemos precisarlo como una forma en que

el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, aunque si bien con problemas de carácter político como lo son la constante e indebida intromisión de las autoridades locales, en la integración y funcionamiento del mismo municipio; y otros problemas de carácter económico que se traducen en que los gobiernos locales aminoran considerablemente los ingresos de los municipios; pese a lo establecido en el artículo 115 constitucional, que regula el municipio libre como la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados de la federación.

Las bases constitucionales sobre municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos.

La circunstancia de que el municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste, quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. En consecuencia, el municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Así pues, como es de trascendental importancia jurídica el establecer la autonomía del municipio, habremos de delimitar esta libertad sin dar lugar a equívocos como un desligamiento de la organización municipal frente a la organización central del Estado, en los términos que la propia constitución en que debe basarse, así como también en el sistema de elecciones que se establecen para designar a los representantes del municipio.

Sirve anotar que la ingerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la Administración municipal por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación y rebeldía en favor de la libertad del municipio, tal y como en la actualidad existe configurado.

No obstante, sin pretender que aparezca contradictorio el haber establecido la autonomía y libertad del municipio, debemos ahora para hacer una exposición dualista del problema, anotar las relaciones entre la organización central y el mismo municipio, que si bien dicha descentralización no está sujeta, o no es ya de las de fiscalización absoluta como antes se había realizado, sino sólo las que derivan del control que los poderes que constituyen el gobierno

de cada Estado ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que la ley establece.

Dicho control se ejerce por el poder legislativo local, que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y funcionamiento, señalando además por medio de la fracción segunda del ya mencionado artículo 115 las contribuciones que deben formar la hacienda de los municipios.

El poder ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extraños en las leyes correspondientes, preceptos por virtud de los cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del gobierno del Estado, como en el caso en que se otorguen concesiones o se celebren contratos que tengan una larga duración, como en el caso de explotación de minas.

Por último, el poder judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales, respecto de los actos del municipio en la misma forma en que las ejerce con respecto a los que provienen de las autoridades centrales.

Con respecto a la representación del municipio, podemos agregar que su personalidad moral requiere de órganos que lo represente, y de acuerdo con el sistema de la legislación mejicana, los órganos a través de los cuales actúa el municipio, están constituidos por el ayuntamiento y por el presidente municipal, ambos de elección popular directa en los términos de la fracción primera del artículo 115 constitucional.

El ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante, con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión.

El presidente municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del ayuntamiento.

Los regidores y los síndicos vienen a ser órganos que auxilian al presidente municipal en el desempeño de sus funciones.

También llegan a integrar el ayuntamiento los órganos denominados de colaboración, que se justifican de la siguiente manera: sin interferir sus funciones, los municipios pueden auxiliarse para la realización de sus fines locales, de la acción privada. Las Juntas de mejoramiento cívico, moral y material quedan incluidas en esta categoría de actividades, pero no como organismos públicos que limiten la autonomía municipal; es un absurdo llamar a estos «ayuntamientos federales».

Abreviando los rasgos generales del municipio en la legislación mejicana, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

1.^a Facultades para la Administración de los intereses locales del municipio.

2.^a Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

3.^a Facultades que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.

De dicha legislación es casi difícil argumentar un criterio para distinguir cuáles sean los intereses locales, cuya atención esté específicamente referida al municipio, y en qué casos debe proceder a hacerse cargo directo de la atención de dichas necesidades.

Propiamente respecto a la primera cuestión, las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que se consideran locales para encargarlos al municipio; de tal forma que sobre la duda sobre si un interés determinado debe estar a cargo del municipio habrá que considerar que como el régimen de éste es de carácter excepcional, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poder incluirlo dentro de las atribuciones municipales.

Con respecto al segundo punto, o sea al consistente en determinar los casos en que el municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, pueden señalarse dos tendencias perfectamente definidas:

Una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas, que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a la iniciativa particular la atención de esos intereses locales.

Ahora bien, en vía de consecuencia, viene a resultar que esa municipalización que es la de provisión de aguas, alumbrado público, etc., si bien no presenta ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, puesto que dichos servicios se traducen en fuentes de ingresos, que de ir aumentando, podrían llegar a hacer innecesario el sistema de contribuciones para sufragar los gastos, que demandan el sostenimiento de la autoridad municipal, también es cierto que esa manera de operar constituye una de las pretensiones de los regímenes socialistas, porque por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios ya mencionados, que en otra forma iría a parar a manos de contratistas y concesionarios que sólo intervienen por razones lucrativas.

Tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de municipales.

Por exclusión podría decirse que todo aquello que no tiene a su cargo el gobierno federal o los gobiernos de las entidades locales queda en el campo de la acción municipal; esta manera de pensar deja en pie la determinación de este problema.

De acuerdo con el régimen legal de los Estados, constitución local y legislación ordinaria, corresponde a las legislaturas locales de los Estados expresar cuáles son los servicios municipales.

La ley es propiamente una ley orgánica y de funcionamiento de servicios públicos municipales.

La realidad concreta que se vive actualmente en ciertas zonas del país, y parece ser que en algunas otras de países diferentes por lo que a municipios se refiere, se puede decir que es una realidad precaria, desprovista, la mayoría de las veces, de la solución a sus problemas más urgentes.

Y como sería utópico pensar que el Estado proveyese a la solución de dichos problemas de una manera efectiva, casi nos atrevemos a afirmar como única fórmula posible, la necesidad de una concentración de municipios y la disminución de poblados, para dotar de un medio de vida normal a aquellos en que actualmente sus habitantes subsisten en condiciones infrahumanas.