

EL MUNICIPIO COMO PODER POLÍTICO

SUMARIO: I. *Génesis y evolución de las facultades del municipio en materia hacendaria.* 1. *Proyecto de la adición al artículo 115 constitucional sugerida por la Segunda Comisión Jurídica del Congreso Constituyente.* 2. *Texto definitivo de la fracción II del artículo 115 constitucional.* 3. *Iniciativas de reforma que no prosperaron.* 4. *Criterio mantenido por la Suprema Corte de Justicia durante la vigencia del texto original del artículo 115 constitucional.* II. *Reforma constitucional de 1983.* III. *Circunstancias y razones que movieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a reconocer al municipio como poder político.* IV. *Conclusión.* V. *Bibliografía.*

Por no ser considerados como poder político facultado para recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, hasta el 7 de noviembre de 1991 los municipios se vieron privados de la protección de dicho tribunal contra los actos de cualquier poder que infringiera las facultades que las leyes les reconocen. A partir de esta fecha la Corte —con base en las reformas constitucionales de 1983— le reconoce a dichas jurisdicciones la categoría de poder político. El conflicto que desembocó en ese reconocimiento se relaciona con la materia hacendaria, no en vano la más frecuente e inmediata manifestación del poder político, tanto que en el Constituyente de 1916 se trató infructuosamente de garantizar a los municipios su autonomía económica como base de su autonomía política.

I. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA HACENDARIA

En el mensaje del presidente Carranza al Constituyente se lee que “El municipio independiente... 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, substrayéndolo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...”; pero el texto del artículo 115 del proyecto de Constitución enviado al Constitu-

yente no contenía ninguna alusión explícita al régimen hacendario municipal.¹

1. *Proyecto de la adición al artículo 115 constitucional sugerida por la Segunda Comisión Jurídica del Congreso Constituyente*

En el dictamen de dicho artículo —obra de los diputados Machorro Narváez, Jara, Medina, y Méndez— se propuso una fracción II que establecía:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.²

A. *Polémica suscitada por el dictamen de la Comisión*

La propuesta dio origen a enconados debates³ porque cada uno de los contendientes, desde su punto de vista, y de acuerdo con su formación y experiencia, tenía razón en lo que decía.

Defendiendo su posición, Jara manifestó⁴ que no se concebía la libertad política sin que individual y colectivamente —se refería a personas, a pueblos y a entidades en general—, la libertad económica estuviera garantizada. Hasta ese momento no había habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño constituida por sus tres poderes. Al municipio se le había dejado una libertad muy reducida porque había sido tributario de los estados: sus contribuciones habían sido establecidas por las entidades, y sus presupuestos sancionados por ellos.

Las autoridades municipales eran las más interesadas en fomentar el desarrollo de sus jurisdicciones, las más capacitadas para resolver

1 Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, p. 309.

2 *Idem*, p. 311.

3 Avilés, Andrade y Álvarez a favor; Martínez de Escobar, Reynoso, Cepeda Medrano, Calderón y Lizardi en contra.

4 *Op. cit.*, nota 1, pp. 314-316.

acerca de la forma más eficaz de tratar sus problemas, y por consiguiente estában en mejores condiciones para distribuir sus dineros. Se habían despertado temores acerca de que si a los municipios se les dejaba libremente el manejo de la hacienda, era probable que incurrieran en frecuentes errores de alguna trascendencia; por eso se dejaba a las legislaturas locales determinar la colaboración que correspondía a esas circunscripciones para atender a lo meramente indispensable para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que fuera absolutamente imprescindible para el sustento de esos gobiernos.

Si por un lado se les había dado libertad política, si se alardeaba de que una revolución social había amparado a los municipios, y que bajo este auxilio se había conseguido una libertad de tanta importancia que les había devuelto lo que por tantos años se les había arrebatado, siendo consecuentes con esa idea no podía dárseles libertad por una parte y restringírselas por la otra; no podía dárseles libertad política y coartar hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podría ser efectiva, quedaría simplemente consignada en la carta magna como una bella idea y no se llevaría a la práctica, porque los municipios no podrían disponer de un sólo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno de su estado.

Martínez Escobar hizo notar⁵ que aparentando darles una gran facultad se intervenía en sus asuntos a través de los inspectores estatales, y que para hacer innecesaria la existencia de éstos los municipios debían recaudar sus propios impuestos, y los estados cobrar inmediata y directamente —y no por medio de sus subdivisiones políticas— los fondos que les pertenecieran. Por otra parte, advirtió que si las legislaciones iban a señalar la proporción en la que los municipios habían de contribuir a los gastos del estado, podían establecer para los municipios una mínima parte o ninguna, acabando con su libertad económica; asimismo, consideró que remitir los problemas hacendarios a la Suprema Corte vulneraba la soberanía de los estados, pues de una cuestión meramente del estado debía conocer la legislatura local, o el tribunal superior de justicia de la entidad.

Álvarez aclaró⁶ que lo que los municipios iban a administrar era su hacienda, no el total de lo que recaudaran —e informó que en Michoacán ya se seguía ese sistema— y añadió que obligar a los

5 *Idem*, pp. 318-320.

6 *Idem*, pp. 321-323.

municipios a enviar sus proyectos de presupuestos a las legislaturas era hacer una farsa de la economía municipal. Hizo hincapié en que la vigilancia de los inspectores era indispensable, porque al empezar los municipios a ser libres era necesario que alguien les indicara el camino; y defendió la intervención de la Corte porque ninguna legislatura iba a aceptar que había destinado exiguos fondos a un municipio.

Reynoso argumentó⁷ que si el municipio recaudaba y daba una parte al estado, y éste intervenía de un modo directo por medio de sus inspectores, o los municipios obstruían al estado o éste a aquéllos, se presentaría una complicación muy grande para el funcionamiento de ambos. Por otra parte, si las dificultades hacendarias entre municipios y estado habría de resolverlas la Corte, resultaba que ninguno de los poderes del estado tendría potestad sobre dichas jurisdicciones, lo que llevaría a una centralización.

Cepeda Medrano⁸ adujo que desgraciadamente en su mayor parte los ayuntamientos se encontraban formados por gente ignorante no apta para llevar la contabilidad municipal, y que en las tesorerías municipales reinaba el desbarajuste y el desorden, ya que la contabilidad fiscal no la conocía absolutamente nadie —algo natural si se entendía que por elección popular llegaban al ayuntamiento hombres arrancados de las labores del campo— por lo que no aceptaba que al venir a ser autónomo, el municipio se convirtiera en árbitro del estado; ni podía admitir que un presidente municipal, porque se quejara ante la Suprema Corte, se impusiera al gobernador y a la legislatura del estado.

Medina repuso⁹ que el verdadero fundamento de la organización municipal era que el municipio tuviera su hacienda libre y que fuera él quien contribuyera para los gastos generales en los términos que fijaran las leyes. De consuno se aceptaba que la verdadera y única base de la libertad municipal estaba en el libre manejo de los fondos con que contara el municipio, en que el aspecto económico estaba en la base del desarrollo individual y social, y en que el único modo de establecer el municipio libre como un hecho eficaz, y no como una promesa, era dándole su hacienda con toda libertad.

Aun reconociendo la inexperiencia del municipio en los primeros años, insistió en que recaudara todos los impuestos, y no exclusiva-

⁷ *Idem*, p. 324.

⁸ *Idem*, p. 329.

⁹ *Idem*, pp. 330-334.

mente las rentas municipales, aunque para hacerlo así fuera necesario cambiar el sistema de clasificación de rentas existentes, que era precisamente lo que molestaba a los opositores al Dictamen.

A su juicio, la legislatura del estado no podría dejar sin recursos al municipio destinando al estado la mayor parte o el total de lo recaudado, porque dicha jurisdicción iba a ser la base de la organización política y de él iban a salir los diputados de la legislatura local.

Por respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y por sostener que lo esencial de la vida municipal estribaba en la cuestión económica, sólo ésta debía quedar bajo la intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia, porque al salir a la vida libre los municipios habrían de encontrar muchos enemigos, por lo que iban a necesitar un sistema de protección legal para que no tropezaran con dificultades desde un principio y pudieran tener autonomía. Las diferencias hacendarias no podían dirimirse dentro del estado, porque entre los tres poderes había una especie de solidaridad y el municipio no podría alcanzar justicia.

Lizardi reconoció¹⁰ que el municipio era la primera expresión política de la emancipación individual y que la libertad municipal era la base de las instituciones sociales, que la administración libre del municipio era la única base sólida de su independencia económica, y que si los ayuntamientos carecían de ésta, si no podían administrar sin trabas sus bienes, jamás serían libres. Conforme con esos principios se cuestionó qué constituía la hacienda municipal, ¿el municipio decidía qué recaudaba y cobraba el total de los impuestos?, ¿lo determina la legislatura local?, ¿los estados fijaban para sí una parte proporcional de la recaudación o una cuota fija?, y afirmó que no correspondía a los constituyentes decidirlo, que no era a nivel Constitución federal que podía establecerse qué tipo de administración municipal era la más conveniente, porque cada estado conocía mejor sus necesidades y la capacidad de los ayuntamientos para administrar los impuestos. Lo único que la Constitución podía establecer era que los municipios recaudaran los impuestos en la forma y términos que señalara la legislatura local; pero no especificar el tipo de organización, porque a diferentes estados podían convenir distintos sistemas hacendarios.

Había municipios en los que sólo un mínimo porcentaje de la población hablaba español, ¿cómo podían entonces decidir conforme

¹⁰ *Idem*, pp. 335-338.

a la ciencia económica qué impuestos recaudar y cómo cobrarlos y distribuirlos? Ciertamente que los municipios más importantes de la república sí podían hacerlo, y que había otros en los que la preparación era suficiente para administrar dentro de ciertas condiciones sus asuntos, y que sí podían garantizar una recaudación estable que permitiera dar al estado una parte adecuada para cumplir sus funciones. Pero dada la falta de homogeneidad, lo lógico era que cada estado, que conocía mejor sus recursos, necesidades y la capacidad de los ayuntamientos, fuera libre para fijar el sistema hacendario municipal. Obligar a todas las entidades a seguir un sistema fiscal señalado por la Constitución federal, negarles la facultad de establecer la organización tributaria que les resultara adecuada, era ir contra su libertad y soberanía. Era a las legislaturas locales a las que correspondía determinar y expedir las leyes municipales. De acuerdo con el criterio de la Comisión, los municipios debían tener libertad administrativa en su hacienda, pero ésta debía ser señalada por una ley local.

Respecto a los inspectores, afirmó Lizardi que los estados tenían derecho no sólo a inspeccionar la contabilidad, sino a impedir que los municipios violaran las leyes municipales, porque iban a ser libres; pero iban a ejercer su libertad regulados por leyes, y éstas las decretaban las legislaturas locales. Tocante a la actuación de la Suprema Corte para decidir los aspectos hacendarios, se cuestionó con qué base y cómo iba a resolver sobre aspectos económicos.

Calderón¹¹ impugnó que los municipios cobraran todos los impuestos. El tema hacendario era la materia capital; sin recursos, sin dinero, no podía tener vida el estado, no podía sostenerse la administración pública. El sistema hacendario que proponía el dictamen implicaba cambiar todo el sistema hacendario existente, y no abundaban los hombres conocedores de la hacienda, es más, eran muy escasos ¿Cómo confiar la modificación del sistema a los municipios?

Dado que los ramos de riqueza son tan variados en el país, lo lógico y natural era precisar que quedarían las legislaturas en libertad de darle al municipio los ramos que debía gravar y conservar para los estados los que debían pertenecerles. Las legislaturas locales eran el único cuerpo competente para dar leyes que debieran obedecer los ciudadanos de un estado, eran las que debían señalar los ramos de riqueza gravables en cada región, y esto no podía hacerlo la Constitución; delimitar los recursos que atañían al estado y los que correspondían a los municipios para que cada autoridad ejerciera sus

11 *Idem*, pp. 339-342.

funciones en su ámbito, evitaría conflictos que obligaran a recurrir a la Corte.

El campo económico pertenecía a la soberanía de cada estado, de no reconocerlo así, se convertiría a la República en un conglomerado de municipios que resolvería sus diferencias ante la Suprema Corte, y se llegaría a una tiranía central si dicho tribunal dirimiera las cuestiones económicas. De conformidad con los principios federalistas, debía respetarse la soberanía de los estados, porque la cuestión municipal debía resolverse dentro de cada uno de ellos.

Medina¹² sostuvo que las relaciones entre los municipios y el estado correrían sin problemas porque al estar las legislaturas locales formadas por representantes de los municipios, quedaba garantizada la libertad municipal. Aseguró que en el futuro los poderes legislativos iban a ser la representación genuina de los municipios y mantuvo que debía correrse el riesgo del absolutismo municipal porque los crímenes cometidos en nombre de la libertad eran los únicos que daban capacidad suficiente para ser hombres libres, y en esos momentos la liberación residía en el municipio. De haber algún error, dijo, posteriormente habría oportunidad de corregirlo.

Al tomarse la votación el dictamen fue rechazado por ciento diez votos en contra, y treinta y cinco a favor.¹³

B. *Modificación al proyecto rechazado*

La Comisión presentó un nuevo dictamen firmado sólo por Machorro Narváz y Méndez, en el que se estableció¹⁴ que para garantizar la libertad municipal era necesario asegurar la independencia económica del municipio, porque no darle constitucionalmente recursos propios era dejarlo a merced de los poderes locales. Aceptado que el municipio debía tener independencia económica, era preciso darle recursos legales para que tuviera defensa cuando su libertad fuera atacada.

Al ser difícil efectuar la enumeración de los ramos municipales, propuso un precepto que los comprendía a todos de manera genérica, constituyendo la hacienda municipal con los ingresos derivados de los servicios públicos prestados a los habitantes de la circunscripción respectiva, más una suma no inferior al 10% de lo que el estado

¹² *Idem*, pp. 344-346.

¹³ *Idem*, p. 362.

¹⁴ *Idem*, p. 363.

recaudara en el municipio. En caso de que aprovechando la nueva organización municipal el estado descargara sus obligaciones trasladándolas al municipio, debería asignar a éste el ingreso que cubriera todos los gastos originados por los nuevos servicios. De surgir algún conflicto entre el Ejecutivo y el municipio, conocería de él la legislatura, y si la dificultad era entre ésta y un municipio, conocería el Tribunal Superior del Estado.

C. *Voto particular de Jara y Medina*

Jara y Medina presentaron un voto particular¹⁵ que a su juicio recogía las observaciones sugeridas por la previa discusión del primer dictamen, consagrando la libertad hacendaria del municipio, omitiendo la facultad de la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y suprimiendo al municipio la facultad de recaudar todas las contribuciones.

Según este voto, la hacienda municipal se formaría con las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos, y con el porcentaje que de su recaudación le asignara el estado a cada municipio; las controversias entre el municipio y los poderes del estado los resolvería el tribunal superior del estado en los términos de la ley respectiva.

Calderón insistió¹⁶ en que sin conocer las fuentes de recursos de cada distrito y municipio era imposible establecer cuáles le correspondían a cada uno, y en que sentar las bases de la política hacendaria municipal era invadir la soberanía de los estados, por lo que debía ser fijada por la legislatura de los estados.

Jara reiteró¹⁷ que los ayuntamientos no gozarían de libertad si no era sobre la base de una libertad económica efectiva, porque si era el estado el que iba a disponer las rentas del municipio, dándole lo que quisiera, iban a quedar en las mismas condiciones en que ya estaban. Seguir la tendencia señalada por el criterio cerrado que daba el desempeño constante de una ocupación profesional —alusión a Calderón, Cepeda Medrano, y Bojórquez, que habían sido tesoreros generales de sus respectivos estados, tachados por Avilés de mantener una posición conservadora y negarse a cualquier innovación, por

¹⁵ *Idem*, p. 364.

¹⁶ *Idem*, pp. 365-367.

¹⁷ *Idem*, p. 367.

buena que fuera, con tal de no trastornar el orden—¹⁸ era no querer romper con arcaísmos y encontrar extravagantes las tendencias innovadoras. Instó a que sin señalar el monto de los porcentajes que debían corresponder a los municipios se les aseguraran las contribuciones suficientes para atender a los distintos ramos; ya que a fin de que los estados no tuvieran sujetos a los municipios se necesitaba asegurarles libertad económica, pues sin ésta no tendrían libertad política, ni libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad.

2. *Texto definitivo de la fracción II del artículo 115 constitucional*

Ugarte concilió ambas tendencias: la que perseguía el loable propósito de crear la independencia económica de los municipios, y la que reconocía la imposibilidad práctica de darles absoluta autonomía a los ayuntamientos, los que debían acatar las leyes expedidas por las legislaturas locales, como tenía que hacerlo el Ejecutivo. Obrar de otra manera sería trastornar la organización política de los estados. Propuso¹⁹ que se facultara a los municipios para administrar libremente su hacienda, formada por las contribuciones señaladas por las legislaturas de los estados, que en todo caso serían las suficientes para atender sus necesidades.

Ese fue el texto aprobado —ochenta y ocho votos en favor y sesenta y dos en contra—,²⁰ que permaneció inalterado hasta la reforma de 1983. Sin la porfía de Jara, Medina, y Avilés no se hubiera logrado ni siquiera este texto tan impreciso que omite toda referencia a cómo resolver los conflictos entre los municipios y las autoridades estatales.

Jara, Medina, Avilés y los que los apoyaron tenían razón, sin libertad económica efectiva los municipios quedaron en las mismas condiciones en que estaban, sin libertad política; pero Calderón, Cepeda Medrano, y los que los secundaron estaban en lo cierto, sólo una mínima parte de los municipios podían en ese momento hacerse cargo totalmente de estructurar y aplicar sus sistemas fiscales; y correr el reconocido riesgo del *absolutismo municipal* —una autocracia ejercida por más de dos mil jurisdicciones autónomas— era irracional. No fue hasta sesenta y seis años después que empezó a hacerse realidad el ideal de Jara.

¹⁸ *Idem*, p. 349.

¹⁹ *Idem*, p. 370.

²⁰ *Ibidem*.

3. *Iniciativas de reforma que no prosperaron*²¹

Pocos años después de promulgada la Constitución, en 1922, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana promovió ante la Cámara de Diputados una reforma al artículo 115 en la que se enumeraban los recursos que habrían de corresponder a la hacienda municipal: los productos de los servicios públicos que se listaban, los impuestos sobre el rédito de capitales, herencias y donaciones, y otros arbitrios decretados por los ayuntamientos y sancionados por las correspondientes legislaturas, los gravámenes a la propiedad rústica y urbana —sobre esta última los estados y la Federación podían establecer cuotas adicionales—, y las contribuciones por la transmisión de la propiedad en ambos casos.

En 1924 el diputado J. T. Luna presentó una iniciativa de reforma que establecía que no habría impuestos municipales, sino que la hacienda municipal se formaría con el porcentaje que una junta compuesta por miembros de la legislatura y representantes de los ayuntamientos, señalara sobre la recaudación en cada uno de los municipios, en las diferentes regiones del estado, o en la entidad entera.

En 1959 los diputados Sánchez Piedras, Llorente González y Yáñez Ruiz, entre otros, abogaron por una reforma conforme a la cual —con aprobación de la legislatura del estado o estados a los que pertenecieran— podían los municipios asociarse para la prestación de servicios públicos o para la realización de obras de interés común; en tanto que la hacienda municipal se configuraba con los derechos por la prestación de los servicios públicos listados; con las contribuciones principales o adicionales que por ser necesarias para satisfacer las necesidades locales fijaran las correspondientes legislaturas, y con los impuestos adicionales que les estableciera el Congreso de la Unión sobre materias gravadas con impuestos federales; así como con las participaciones que la Federación y los estados a los que pertenecieran decretaran sobre todos sus impuestos.

En ese mismo año los diputados Sada Baigts, Acevedo Gutiérrez y Escobar Santalices, entre otros, plantearon una iniciativa que respecto a la materia hacendaria reproducía lo manifestado en la proposición anterior.

En 1964 los diputados Lombardo Toledano, Chávez Silva y otros más, propusieron otra iniciativa de reformas conforme a la cual la

21 *Idem*, pp. 426-437.

hacienda municipal se integraba con la mitad de los ingresos del impuesto sobre predios rústicos y urbanos dentro de cada municipio, con la participación que fijara la ley sobre todas las contribuciones que recaudara el gobierno federal dentro de la circunscripción de cada una de esas jurisdicciones, y con los impuestos que no correspondieran al estado.

4. *Criterio mantenido por la Suprema Corte de Justicia durante la vigencia del texto original del artículo 115 constitucional*

Durante la vigencia del texto original del artículo 115 constitucional, la interpretación emitida por la Suprema Corte mantuvo que no obstante la autonomía y libertad que les concedió a los municipios la nueva Constitución, no tenían los privilegios de un poder independiente dentro del estado; reconocerles tal carácter alteraría las doctrinas sustentadas por todas las Constituciones que se habían promulgado en el país. El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los estados, no implicó en ninguna forma que los municipios adquirieran los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.

Las funciones inherentes al cuerpo político en las que se divide la soberanía se expresan con las palabras querer, hacer, y juzgar, y son ejercidas respectivamente por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tanto ejercían ciertos derechos y facultades los municipios tenían autoridad, gozaban de alguna potestad en el desempeño de sus funciones; pero por más que se consideraran comprendidos en algunas de las manifestaciones del poder, no podían los municipios abrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades que lo ejercen.

Aceptar la existencia de un poder municipal con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes que ejercitan el poder público, sería confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.²²

Igualmente afirmó la Corte que aun cuando la base de la división política y administrativa de los estados era el municipio libre, y aun cuando los mismos formaran un organismo independiente de los

²² Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, 29 de marzo de 1919, tomo IV, p. 729, quinta época. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique (comps.), *La interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, 1984, t. I, pp. 80 y 81.

poderes Ejecutivo y Legislativo, y tuvieran consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no bastaban para atribuirles el carácter de poder político que lo facultaría para promover la controversia constitucional. Los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, y esta extensión era la que indiscutiblemente daba a la Suprema Corte competencia para intervenir en las citadas controversias.²³

Asimismo sostuvo dicho tribunal que la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos. Lo anterior presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos poderes; por lo que no era admisible la promoción de la controversia por quien pretendía poseer los atributos del poder sin que éste le hubiera sido reconocido legalmente, ya que la controversia no podía entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen estuviera fundado en normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existiera asomo de duda.

Los municipios libres sólo formaban la base de la división territorial y de la organización en la que los aludidos poderes descansaban; pero no tenían el carácter de poder en el sentido en el que esta palabra fue usada por el Constituyente, pues aunque eran la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los estados, y aun cuando formaran un organismo independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, carecían de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, y tal extensión de jurisdicción era la que daba a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias.

El reconocimiento del municipio libre con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implicaba que adquiriera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.²⁴

²³ Controversia constitucional 2/35, tomo XLV, p. 3577, quinta época. Guerrero y Guadarrama, p. 650.

²⁴ Controversia constitucional 2/36, tomo XLVIII, p. 449, quinta época. Guerrero y Guadarrama, pp. 704 y 705.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983

Esta innovación garantiza un mínimo de autonomía financiera a los municipios, ya que se les señalan en la propia Constitución fuentes exclusivas de recaudación, y concomitantemente se les obliga a prestar los servicios más elementales para su comunidad.

Tanto al concederles recursos como al imponerles obligaciones se toman en cuenta las diferencias socioeconómicas entre ellos, por lo que se deja a las legislaturas locales la posibilidad de delegar en sus subdivisiones políticas la prestación de más servicios —si están en condiciones de proporcionarlos— o de cooperar con ellas para el suministro de servicios respecto a los cuales no puedan hacerse cargo íntegramente. Y tocante a los impuestos privativos de los municipios, cuando éstos no puedan realizar todas las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que les corresponden, pueden celebrar convenios con sus estados para que sean éstos los que se hagan cargo de ellas.

Conforme al texto constitucional²⁵ corresponde a las legislaturas de los estados aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas; y con base en los ingresos disponibles —esto es una innovación— los ayuntamientos aprueban sus presupuestos de egresos.

Los municipios administran libremente su hacienda, integrada por los rendimientos que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y por las participaciones federales que les correspondan.

En todo caso los municipios perciben cuando menos:

- Los derechos originados por la prestación de los servicios públicos a su cargo, los cuales en forma enunciativa son enumerados por la propia Constitución: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que *las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera*. Si así fuera necesario y lo determinan las leyes, los municipios proporcionarán estos servicios con el concurso de los estados.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracciones III, IV y X.

Para suministrar más eficazmente estos servicios, pueden asociarse y coordinarse los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley.

- Las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. *Los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenezcan para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer ninguno de los gravámenes mencionados en los párrafos anteriores. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de contribuciones; las leyes federales no concederán exenciones en relación con los tributos mencionados, y las leyes locales no establecerán exenciones ni subsidios respecto de las mismas en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

- Las participaciones federales, que son cubiertas por la Federación a los municipios *con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales.*

Cuando el desarrollo económico y social del país lo haga necesario, en los términos de ley la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos a cargo de la Federación puede ser asumida mediante convenios por los estados. Estas entidades a su vez están facultadas para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que sean éstos los que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se ha hecho referencia.

III. CIRCUNSTANCIAS Y RAZONES QUE MOVIERON A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A RECONOCER AL MUNICIPIO COMO PODER POLÍTICO

El Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, promovió juicio de amparo ante el juez segundo de distrito del estado²⁶ contra los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad por considerar anticonstitucional la expedición, aprobación, promulgación y

²⁶ Juicio de amparo 2190/89 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra las autoridades y actos del gobierno de Baja California.

publicación del decreto²⁷ que redujo el porcentaje correspondiente al municipio en las percepciones estatales provenientes del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones que por un decreto previo —que no llegó a entrar en vigor— había sido aumentado a 35%, hasta quedar vigente el 20% señalado tanto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, como por la Ley de Coordinación Fiscal del estado.²⁸

Dicho amparo fue sobreseído por considerarse que el municipio puede asumir dos personalidades: una como sujeto de derecho público y entidad soberana abstracta, y otra como sujeto de derecho privado poseedora de bienes propios indispensables para ejercer sus funciones. Dadas las circunstancias, al recurrir al juicio de garantías contra los actos reclamados lo hizo como entidad soberana, como persona moral de derecho público que impugna un acto que lesiona derechos públicos, por lo que es improcedente el juicio de amparo que es una defensa de las personas morales oficiales cuando se afecten sus intereses patrimoniales, o de los particulares en contra de los abusos de poder de una autoridad.

La autoridad municipal interpuso amparo en revisión²⁹ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alegando que los conceptos manifestados por el Juez de Distrito no le eran aplicables porque el municipio no es entidad soberana, aduciendo que únicamente los poderes de la Unión y los poderes estatales tienen tal carácter, por lo que rechazó categóricamente como contrario a la tradición constitucional y a las normas constitucionales, que el municipio fuera entidad soberana, y que por tanto era absurdo que se le negara el derecho constitucional de promover el juicio de amparo cuando se afectaran sus intereses patrimoniales, cuando no quedaba protegido por el precepto constitucional que establece la competencia de la Suprema Corte para conocer las controversias sobre la constitucionalidad de los actos de los poderes de un mismo estado.

El municipio se apoyó en resoluciones emitidas por la Corte entre 1919 y 1939,³⁰ en las que se señalaba que aun cuando la base de

27 Decreto 10, de 30 de noviembre de 1989, que derogó el decreto 172, de 20 de agosto de 1989.

28 Ley de Coordinación Fiscal federal, artículo 6º, y Ley de Coordinación Fiscal estatal, artículos 3º y 4º.

29 Amparo en revisión 4521/90, 7 de noviembre de 1991, ponente del proyecto de ejecutoria: Mariano Azuela Gutiérrez.

30 Véase *supra* "Criterio mantenido por la Suprema Corte durante la vigencia del texto original del artículo 115 constitucional."

la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados era el municipio libre, y aun cuando formaban un organismo independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo y tenían personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no le atribuían a los municipios el carácter de poder político; y asimismo que no obstante la autonomía y libertad que les había concedido a los municipios la nueva Constitución —la de 1917—, no tenían todos los privilegios de un poder independiente dentro del estado. El reconocimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa de los estados, no implicaba el que adquirieran los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.

Defendió el Ayuntamiento su postura de que como persona moral oficial cuyo patrimonio se lesiona podía impugnar las leyes violatorias mediante el juicio de amparo. Se basó el municipio en la decisión de la Suprema Corte³¹ de que era inconstitucional el acto del gobernador de un estado por el cual se incautaban los arbitrios municipales, pues el Constituyente había querido que los ayuntamientos fueran los administradores de sus intereses y constituyeran la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente; todo lo cual indicaba que no se le podía privar de su derecho de administrar los bienes municipales.

Si por una parte se le niega al Ayuntamiento acceso a la controversia de constitucionalidad, y por la otra se le rehúsa el amparo como ente oficial en defensa de su patrimonio, el municipio no tiene —concluyó el quejoso— ningún medio de defensa constitucional contra los actos estatales que arbitrariamente violen las garantías públicas que la Constitución establece en su favor.

La Suprema Corte decidió que el análisis histórico de la evolución política y jurídica de México, que llevó a la reforma constitucional de 1983, permite concluir que a partir de la misma, dado que el municipio realiza las tres funciones en las que se manifiesta la soberanía que dimana del pueblo: ejecutiva, legislativa y judicial, dicha jurisdicción ejerce facultad de gobierno y de imperio, y por ende *constituye un poder*. Esta resolución es un parteaguas que modifica radicalmente la posición futura del municipio ante cualquier autoridad.

31 Amparo en revisión 4600/39, t. LXI, p. 5201, 29 de septiembre de 1939, "Municipio, libre administración de los bienes de los", cit. en el texto de los agravios de la ejecutoria del amparo 4521/90, p. 33.

Fundamentos de la decisión de la Suprema Corte de Justicia

De acuerdo con el ministro Azuela, la iniciativa de reformas de 1983 al artículo 115 constitucional tuvo el firme propósito de brindar a la célula básica de la organización política mexicana, un auténtico fortalecimiento para permitirle tener una actuación más amplia apoyada en su autonomía financiera y política.

A su juicio, los objetivos fundamentales de la reforma consisten en apuntalar la estructura jurídica de los municipios, al establecer requisitos indispensables para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; en consolidar la hacienda municipal, al señalar los recursos mínimos con que ha de contar dicha jurisdicción para cimentar su autosuficiencia económica, y al ratificar su libertad para administrar su hacienda; en vigorizar jurídicamente a esas demarcaciones, al reconocerles personalidad jurídica, derecho a manejar su patrimonio, y facultad para expedir —de acuerdo con las bases fijadas por las legislaturas de los estados a los que pertenecen— los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas demarcaciones; y en asegurar a los trabajadores al servicio de los municipios, mediante la regulación de sus relaciones laborales en las Constituciones y en las leyes locales de acuerdo con los preceptos de la Constitución federal y con sus disposiciones reglamentarias.

La intención de la reforma que se analiza fue la de constituir un *auténtico poder*. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo,³² y se manifiesta en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial, que se ejercitan a través de los poderes constituidos —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— tanto a nivel federal como estatal; asimismo, el municipio, que efectúa las mismas funciones, constituye un tercer nivel de gobierno, un *verdadero poder*.

Para un mejor equilibrio entre las *tres instancias de gobierno constitucional*, la descentralización exigía la revisión de competencias constitucionales entre la Federación y los estados y sus municipios.³³ Sólo reconociéndole al municipio desde la Constitución los elementos y

32 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 34, 49 y 116.

33 Exposición de motivos del proyecto de reforma al artículo 115 constitucional, cit. en el texto de los considerandos de la ejecutoria del amparo en revisión 4521/90, p. 52.

atributos conceptuales de los principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno podía lograrse su fortalecimiento como estructura y *célula política*. El proceso de cambio requería la actualización y los ajustes necesarios en la Constitución para que el municipio adquiriera la competencia *política* y económica que como *nivel básico de gobierno* debía corresponderle.

Aun cuando teóricamente el municipio constituía una fórmula de descentralización, en la realidad política había venido siéndolo más en sentido administrativo que en el político; por lo que como meta de la reafirmación del federalismo se planteó la revisión de las estructuras diseñadas con base en la Constitución vigente, a fin de promover un proceso de cambio para hacer efectivo en el sistema federal el núcleo municipal con *autonomía económica y política*.

Los ayuntamientos tienen facultades legislativas: pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones; igualmente realizan funciones ejecutivas al aplicar las disposiciones legislativas que expidan, al prestar servicios públicos, y al administrar libremente su hacienda pública; y a través de la justicia municipal —que es parte de la organización judicial— realizan la función judicial. Si se reconoce como poder político a cualquiera de los órganos que ejerce una de las funciones soberanas, con mayor razón ha de atribuírsele tal carácter al municipio, *por ejercer por decisión y en nombre de los integrantes de la comunidad las tres funciones propias del poder político*.

Las tres órbitas de competencia —federal, estatal y municipal— evidencian plena autonomía entre sí; pero al mismo tiempo guardan vinculación por formar parte integrante del Estado mexicano, y por estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante acuerdos convencionales entre la Federación y los estados, y entre éstos y sus municipios.

Una interpretación en forma relacionada para desentrañar el sentido y alcance de los preceptos constitucionales que se refieren a la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, a la estructura que sustenta la institución municipal como tercer nivel de gobierno, y a la división de poderes dentro de cada estado —considerado cada uno de ellos como segundo nivel de gobierno—,³⁴ lleva a la conclusión de que a fin de defender las prerrogativas que la reforma de 1983 confirió al municipio, cuando sus intereses se vean lesionados

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 105, 115 y 116.

por un poder de la entidad a la que pertenezca, aunque el precepto que se refiere a la controversia constitucional no ha sido modificado para incluirlo específicamente, actualmente dicha jurisdicción es un poder facultado para promoverla.

Considerarlo de otro modo haría nugatoria la reforma constitucional en favor de los municipios, pues en tanto éstos dependen de las legislaturas locales, podrían éstas privarlos de todas las facultades que la Constitución les concede, y sin acceso al amparo —que tutela los derechos de los particulares— y tampoco a la controversia constitucional como poder político, quedarían indefensos ante los poderes estatales. Si cualquier ordenamiento jurídico debe analizarse de manera integral para entenderlo correctamente, con mayor razón la Constitución debe considerarse en forma global, pues un enfoque segmentado conduciría a una interpretación parcial que impediría alcanzar los objetivos perseguidos por el texto constitucional en su conjunto.

Estimar que la controversia sobre la constitucionalidad de sus actos sólo puede tener lugar entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin considerar que dentro de cada entidad federativa existen los municipios como tercer nivel de gobierno, es un criterio válido conforme a la redacción de la Constitución en 1917; pero no se ajusta a la intención de la reforma de 1983, ni se adecua a las condiciones y circunstancias jurídicas, económicas y políticas que forman el entorno municipal a partir de ella. Aferrarse a un criterio obsoleto originaría limitantes a la actuación municipal en el contexto actual.

Si se considera que la Ley de Amparo faculta a las personas oficiales a acudir al juicio de amparo sólo en defensa de sus derechos patrimoniales —es decir, cuando actúan como personas de derecho privado— y no así cuando actúan como entidades públicas en defensa de los derechos que como a tales les corresponden, es obvio que no tutela el derecho de los ayuntamientos en ejercicio de sus funciones de derecho público para proteger sus intereses y derechos públicos establecidos por disposición constitucional. Negarles el derecho a la controversia constitucional cuando esos derechos les sean vulnerados o restringidos, es hacer nugatoria la reforma de 1983 al dejarlos indefensos frente a actos que transgreden su autonomía e impedir que en la práctica se haga realidad.

“La necesidad de darle al *municipio*, como *célula política inmediata y básica de la comunidad mexicana*, la posibilidad de tener un medio de defensa constitucional de sus intereses y de su autonomía, es

condición indispensable para que se cumplan los objetivos de la reforma constitucional."³⁵

IV. CONCLUSIÓN

Aún en el caso de que hubiera procedido el amparo, o de que el Ayuntamiento se hubiera atrevido a plantear la controversia constitucional, dado que la legislatura local actuó dentro de sus facultades legales, puesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que las participaciones se cubren a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los estados; y que la Ley de Coordinación Fiscal prescribe que la distribución de las participaciones entre los municipios se hace mediante disposiciones de carácter general emitidas por las legislaturas locales, el resultado difícilmente sería favorable al ayuntamiento quejoso.

Pero desde el punto de vista jurídico y político, la postura del Municipio de Mexicali tendrá enormes repercusiones, porque dio origen a una ejecutoria que establece al municipio como cuarto poder público, como verdadero poder político con acceso a la Corte para plantear la controversia sobre la constitucionalidad de los actos de otros poderes que violen las prerrogativas que las leyes le conceden.

Setenta y seis años después de que Jara, Machorro Narvárez, Medina y Méndez pugnaron por darle al municipio la protección de la Suprema Corte, su ideal se hace realidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

BARRERA GRAF, Jorge *et al.*, *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983.

CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS, *L Legislatura, Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ejecutoria del amparo en revisión 4521/90, 7 de noviembre de 1991.

³⁵ Considerandos de la ejecutoria del amparo en revisión 4521/90, p. 65.

Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (compiladores), "La interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", UNAM, 1984.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Ley de Coordinación Fiscal.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ