



Un derecho olvidado: el derecho público de los estados y municipios

José Francisco RUIZ MASSIEU

1. Para la mejor inteligencia del epígrafe de este trabajo ("Un derecho olvidado: el derecho público de estados y municipios"), tendremos que incursionar, así sea brevemente, en el territorio de la doctrina constitucional y administrativa, dejando para otra ocasión el examen de las fuentes doctrinales de las demás disciplinas del derecho público.

2. Esa incursión nos hacer ver que los juristas — mayormente los administrativistas— han dispensado magro interés a los grandes temas del derecho público local. Si acaso los constitucionalistas se han acercado desde la perspectiva del federalismo, o sea desde un mirador exógeno de radio limitado: los perfiles de la modalidad federal mexicana; los lances que sostuvieron centralistas y federalistas durante la primera etapa del pasado siglo; la dinámica de centralización de competencias; el dudoso ejercicio de las facultades que concede al Senado la fracción V del Artículo 76 (la cuestión de la llamada "Desaparición de poderes") son los temas sobresalientes.

3. Desde la atalaya federalista en las últimas cuatro décadas han abordado esos temas en sus obras de conjunto, los publicistas Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, José Gamas Torruco, Porfirio Marquet y Ulises Schmill. Ensayos de importancia han corrido por cuenta de

Antonio Martínez Báez y Diego Valadés.

4. En el ámbito jurisdiccional del federalismo sobresalen los numerosísimos y lúcidos trabajos de Héctor Fix-Zamudio, la obra del ameritado maestro Carrillo Flores y las investigaciones del ya mencionado profesor Burgoa.

5. La dimensión administrativa del derecho local obedece acusadamente al enfoque de la descentralización y por ello, los aportes han sido más parciales. El llorado Gabino Fraga de manera destacada y años después Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, han mirado el municipio bajo la perspectiva de la descentralización por región, pero no han profundizado en su organización interna, en su órbita de competencia y en la relación que guarda con los poderes estatales. Aun cuando se trata de un esfuerzo esencialmente histórico más que jurídico, la tarea municipalista de Moisés Ochoa Campos ha sido referencia obligada y punto de arranque de los estudios realizados en este terreno desde los años cincuenta.

6. En los cuarenta años que nos ocupan pocos han sido los avances registrados en el campo de lo que podríamos llamar el "derecho local *doméstico*", es decir, el derecho que se contempla desde un mirador endógeno y que se integra con la normativa sobre la organización y atribuciones de los poderes públicos locales, las relaciones que guardan entre sí y con los gobernados; las garantías que se otorgan a éstos; las relaciones y la distribución de competencias entre la esfera estatal y el nivel municipal, así como sobre la estructuración y las atribuciones de los ayuntamientos, el presidente municipal y la administración pública de los municipios.

7. Para prevenir el riesgo de que se me tenga por temerario por la amable reconvención que pudiese significar esta noticia sobre el derecho olvidado, debo echar mano de las probanzas de que dispongo. Paso a hacerlo de inmediato. Las obras colectivas que sobre la evolución del derecho público —constitucional y administrativo para estos

efectos— han salido a la vida editorial no han reparado suficientemente en la temática local. Los volúmenes que sobre el desarrollo del derecho mexicano publicó la Escuela Libre de Derecho en 1943, para conmemorar sus XL años, no se detuvieron en el derecho local, como tampoco lo hicieron el *Panorama del Derecho Mexicano* que patrocinó en 1965 el antiguo Instituto de Derecho Comparado, y la *Introducción al Derecho Mexicano* que el Instituto de Investigaciones Jurídicas editó en 1981.

En este último esfuerzo colectivo —*Introducción al Derecho Mexicano*— yo mismo cometí el error metodológico de no abordar en el ensayo que se me encomendó y que versó sobre el derecho urbanístico, los ingredientes locales de esa nueva vertiente del derecho administrativo.

8. Para abundar más en el olvido del derecho local, debemos traer a colación los dos volúmenes que publicó el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, allá en los inicios de los sesentas, para conmemorar su bicentenario, y que se movieron sobre el pensamiento jurídico en el derecho constitucional uno, y en el derecho administrativo, el otro, pues ninguno de los 16 brillantes expositores penetró en la temática doméstica del derecho de estados y municipios. (No obstante el maestro Martínez Báez examinó la fracción V del Artículo 76 constitucional y don Gustavo R. Velasco profundizó en las relaciones administrativas entre la Federación y los estados).

Ni el libro de homenaje a don Gabino Fraga, ni el espléndido reporte que el maestro Carrillo Flores rindió en un coloquio internacional, sobre la evolución que ha registrado el derecho administrativo mexicano, en los primeros 75 años de este siglo, hicieron referencia al derecho de estados y municipios.

Por otra parte, la bibliografía de Margarita de la Villa y de José Luis Zambrano, que saliera en 1957 con pie de

imprenta de la UNAM, únicamente da noticia de 4 libros que versan sobre cuestiones municipales posteriores a 1943 y de valor jurídico parcial, en tanto que Eugenio Hurtado sólo incluye en su *Bibliografía General* la rendición de la invocadísima obra de Ochoa Campos (*La reforma municipal*) y un libro de Mario Ruíz Massieu y Virgilio Muñoz, también sobre temas municipales.

En la *Bibliografía General* de Hurtado sobresale el trabajo de Héctor Lucero Antuna: *Evolución Político-Constitucional de Baja California Sur*.

9. Además de la noticia que dan esas bibliografías han habido otros esfuerzos pioneros en el ámbito del derecho local doméstico que sería injusto no consignar en estas notas. Margarita de la Villa, por encargo del Instituto de Derecho Comparado, compiló las constituciones de los estados en 1960, aunque dejó pasar la oportunidad de hacerlas acompañar de un estudio preliminar. Años más tarde Monique Lions sistematizaría las reformas constitucionales locales que tuvieron lugar de 1960 a 1972.

A la distinguida jurista Aurora Arnaiz Amigo corresponde el señalado mérito de examinar la estructura constitucional de las entidades federativas en su obra *Instituciones Constitucionales Mexicanas*.

En el área administrativa encaja el trabajo de Carlos Almada sobre las administraciones estatales de Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán (*La Administración Estatal en México*), al igual que el de Gustavo Martínez Cabañas (*La Administración Estatal y Municipal*).

Por su valor multidisciplinario destaca la obra colectiva que sobre el tema municipal coordinó Jorge Moreno Collado (*Los Municipios de México*).

En el apretado inventario que intentamos levantar, corresponde sitio de honor a *La Suprema Corte y la Política* de Miguel González Avelar, porque el estudio enjundioso del

Seminario Judicial —de su quinta época que va de 1917 a 1957— y un aparato histórico y teórico notable, le permitió adentrarse en los sugestivos conflictos que se han dado espasmódicamente entre los poderes estatales, entre éstos y los Ayuntamientos, así como entre los cabildos y los presidentes municipales.

10. La ausencia de obras de conjunto se ha compensado parcialmente con decenas de artículos, ponencias, monografías y conferencias que han versado sobre aspectos específicos, primordialmente desde el punto de vista exógeno, del derecho público local, que por economía no podemos consignar en esta ocasión. Empero, debemos mencionar trabajos recientes de Héctor Fix-Zamudio, Ignacio Carrillo Prieto, Jorge Madrazo, José Ovalle y Elisur Arteaga.

Igualmente, debe darse cuenta de la "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal" que el Instituto Nacional de Administración Pública ha venido editando desde 1981 y la cual contribuye ya al estudio y difusión del derecho administrativo local.

En 1982 la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República difundió la colección completa de las leyes orgánicas de todas las entidades federativas y un año antes la Secretaría de Gobernación dio a conocer una compilación de las constituciones locales.

Recientemente, el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional generó trabajos importantes sobre derecho local, fundamentalmente en torno a la división de poderes en los estados.

11. El olvido del derecho público local no es, por cierto, privativo de los juristas contemporáneos. A lo largo del siglo XIX y de las primeras décadas del XX las aportaciones de nuestros publicistas son escasas. Emilio

Rabasa, Rodolfo Reyes, Jorge Vera Estañol, Teodosio Lares, José María Lozano, Manuel Dublán, Mariano Coronado, Miguel Mejía, Miguel Lanz Duret, Ramón Rodríguez, F. Trejo Lerdo de Tejada, Francisco Viesca, Pablo y Miguel Macedo, Isidro Montiel y Duarte, para sólo mencionar a los que nos vienen a la mente, apenas se refieren tangencialmente al arreglo y a la vida interna de los estados y municipios.

Don Manuel Cruzado, en su útil *Bibliografía Jurídica Mexicana* que da el panorama de 1584 a 1904, sólo incluye 10 obras sobre los temas que nos interesan.

Por el contrario, Castillo Velasco y el propio Cruzado aplican valioso empeño en la sistematización y difusión de los elementos básicos del régimen constitucional y administrativo de los estados y municipios. El constituyente del 57 agregó a su *Apuntamiento para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano* una compilación al día de todas las constituciones locales, amén de dedicarle varias decenas de páginas, y más de la mitad del primer volumen de su *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, se refiere a esa materia.

Manuel Cruzado hace lo propio, y un tercio de los *Elementos de Derecho Administrativo* aborda las autoridades locales tanto en su expresión estatal como municipal.

En lo referente a las compilaciones, sería injusto no hacer mención de la colección de constituciones estatales que hizo la Imprenta de Galván en 1828 y la Secretaría de Gobernación en 1902 y de las ordenanzas municipales que contiene la magnum opus de Rodríguez de San Miguel (*Pandectas hispano-mexicanas*). Más injusto sería no dejar constancia de la colección de constituciones locales que contiene la obra monumental de Dublán y Lozano.

Por último, debemos dejar constancia de la riqueza que sobre derecho público local contienen los votos, ensayos, alegatos, folletos y discursos del insigne Vallarta.

12. El análisis del panorama doctrinal del derecho público de estados y municipios nos conduce a la identificación de las siguientes tendencias fundamentales: A) las obras de conjunto de los grandes publicistas de los últimos 40 años, sólo por excepción se ocupan de los temas medulares y del derecho local; B) los elementos constitucionales básicos de los estados han sido contemplados parcialmente y a partir de un enfoque federalista; C) la dimensión administrativa de las entidades federativas prácticamente no se ha trabajado sistemáticamente, a excepción del Distrito Federal; D) el municipio, en términos relativos ha sido estudiado más ampliamente que los estados, aun cuando algunos de sus aspectos esenciales siguen en la obscuridad; E) en los últimos años se ha empezado a dar mayor interés a aspectos específicos del régimen constitucional y administrativo de los estados a través de ensayos, ponencias, conferencias y artículos y F) los trabajos académicos de provincia sobre el derecho local son escasos y no alcanzan adecuada difusión.

13. De la catarata de cuestiones constitucionales y administrativas que se nos agolpan examinaremos de manera sumaria sólo las que han registrado evoluciones importantes en los pasados cuarenta años.

14. La federación o proceso de sustracción de las competencias estatales, es sin duda la tendencia más característica de las últimas cuatro décadas. Ese proceso se explica en alta medida por el desacompañamiento que se aprecia entre el papel activo de los poderes federales en el ámbito económico y social (estado promotor-empresario) y el papel tradicional formalmente gubernativo que han venido conservando los poderes locales.

La dimensión más dramática del proceso de disminución competencial de los estados es indudablemente la fiscal: se han federalizado crecientemente las fuentes tributarias, en el ánimo de liquidar el viejo fantasma de la múltiple

tributación (el último golpe fue en el campo de los derechos) y de sustituirlo por un sistema de participaciones.

Ese cambio ha sido el ataque más severo que se ha dado a las autonomías estatales en los últimos años y puede equipararse al que tuvo lugar a finales del siglo XIX cuando la modernización fiscal canceló las alcabalas.

El impacto de la reforma porfirista se justiprecia si se recuerda que la comisión que se formó para dictaminar las conclusiones a. las que desembocó la conferencia de representantes de los gobiernos estatales expresó, "que en la mayor parte de los estados el producto de las alcabalas está respecto de la suma de los gastos públicos, en una proporción que varía desde un 30 hasta un 75% relativamente a los otros impuestos" y "que en la mayor parte de los Estados es uno de los ingresos que constituyen el fondo de las municipalidades" (Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema Fiscal*. SHCP, México, 1958, T. II, p. 298).

En la actualidad, las participaciones de los estados en los impuestos federales superan los ingresos que les proporcionan sus propias fuentes (Martínez Almazán, Raúl. *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México*, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980. p. 90).

15. Otra cuestión que merece consignarse es el uso pernicioso que ha tenido la facultad que concede a la Unión la fracción V del Artículo 76 de la Constitución General y que ha inspirado importantes trabajos (de Martínez Báez, Carpizo y Barquín, entre otros).

Algunas constituciones locales contienen un dispositivo que disminuye los aspectos nocivos del uso perverso de la facultad federal de "declarar desaparecidos" los poderes de un estado: las Legislaturas designan al gobernador provisional y no el Senado o lo que es peor, la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República.

Los propósitos que se buscaban con la Ley reglamentaria de la fracción V de 1978, se lograrían más cabalmente si esa solución se contuviera en todas las normas primarias de los estados federales (Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*, UNAM, 1980).

16. La reforma política condujo a la modificación del principio de integración de las legislaturas y de los ayuntamientos, al completarse el de mayoría simple con el de representación de minorías para las primeras, y el de representación proporcional para los segundos.

El Artículo 115 constitucional fue reformado nuevamente en 1983 para ampliar la aplicación del principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos y no sólo para el caso de municipios con 300 mil habitantes o más, como se había establecido en 1978.

Esa reforma ensanchó la integración de los congresos locales por la que abogó don Emilio Rabasa (*La Constitución y la Dictadura*, Porrúa, 1976, p. 230: "Creer que el cuerpo legislativo de un Estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos miembros es tan extravagante como reprochar a la Naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña estatura") y acentuó su pluralidad.

El *mínimum* constitucional ha sido reglamentado por los estados de distinta manera, señalándose en las leyes locales hasta un máximo de 15 diputados de representación proporcional (caso Veracruz) y un mínimo de votación del 1.5% por distrito para que un partido minoritario tenga derecho a curul (Elisur Arteaga, *Notas para un derecho constitucional estatal* en "Revista de Investigaciones Jurídicas" Escuela libre de Derecho Año 5, No. 5, 1981, pág. 102, reporta 17 estados que han fijado ese mínimo).

Por lo que se refiere a la representación proporcional en los cabildos, cabe señalar que un buen número de estados lo

aplicaron aun en municipios con menos de 300 mil habitantes. La reforma de 1983, que lo amplía a todos los municipios del país, se halla en proceso de reglamentación,

17. Las constituciones locales suelen conservar dispositivos de aliento democrático que no se han recogido por la Constitución General o que simplemente fueron abandonados en algún recodo histórico: A) la facultad de iniciativa: desde la vigencia de la Constitución de 1824 un buen número de constituciones locales otorgaba esa facultad a los tribunales superiores en tratándose de asuntos de su interés directo y todavía algunos estados conservan esa solución, B) existen constituciones que disponen que las reformas constitucionales no se perfeccionen en el mismo período de sesiones o por la misma Legislatura, a fin de evitar procesos precipitados o influjos políticos excesivos C) dos períodos ordinarios de sesiones son regla unánime legada por la Constitución de 1857, para que se haga un trabajo legislativo más reposado.

Otras saludables soluciones del constitucionalismo local se han extraviado al paso de los años; la iniciativa popular y el referéndum —modalidades de la democracia semidirecta—, la ratificación congresional de altos funcionarios del Ejecutivo, el consejo de gobierno, la irreformabilidad de las enmiendas constitucionales antes de transcurrido un plazo, entre otras.

18. En el ámbito administrativo sobresalen varios cambios, en primer término la estructura del aparato administrativo se ha modernizado. Se han expedido nuevas leyes orgánicas de los gobiernos estatales y la existencia de las dependencias encuentra su fundamento directo en preceptos legales. La aparición de secretarías especializadas ha disminuido la jerarquía política de la secretaría general de gobierno. El titular de esa dependencia, legado de la estructura básica de la Constitución de Cádiz, históricamente fungió como jefe de gobierno y por ende, como superior jerárquico de los demás funcionarios administrativos. Así, poseía el

monopolio de la facultad de refrendo, de comparecencia ante el Congreso y de asumir el despacho en casos de falta temporal del gobernador.

Las innovaciones orgánicas se han caracterizado por el principio de igualdad jerárquica entre los secretarios, quienes ya están revestidos de los atributos constitucionales que durante cerca de 150 años poseyó sólo el secretario general.

19. Otro cambio administrativo digno de comentario es el referente a la formación y expansión del sector paraestatal de los estados. Ese sector se ha acomodado a la tipología federal integrada por organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Esa afinidad no ha impedido, sin embargo, que en los estados haya prosperado una solución que en el nivel federal no ha tenido éxito pese a la insistencia doctrinal: los organismos públicos descentralizados, por ser un desdoblamiento del poder público, suelen crearse únicamente mediante ley del congreso.

20. Los convenios de coordinación que aparecieron inicialmente en el campo fiscal, sanitario, electoral y de readaptación social, se han consolidado como la fórmula más generalizada y eficaz para distribuir las competencias entre la federación y los estados. Su dudosa constitucionalidad llevó a que fuera adicionada la fracción X del Artículo 115 para contemplar su celebración. (En 1981 nosotros propusimos esa enmienda a efecto de prevenir conflictos de constitucionalidad: *Naturaleza jurídica del convenio único de coordinación*. Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1981). A instancias nuestras, generosamente hechas suyas por el Ejecutivo local, fue reformado el Artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, de modo que autorizara al Jefe del Ejecutivo a celebrar convenios

de coordinación con los Ayuntamientos para la realización de obras, la prestación de servicios públicos y para cualquier propósito de beneficio colectivo (D.O.:3 de junio de 1981).

Es frecuente que la celebración de convenios como los señalados se deba presentar a aprobación de los congresos locales.

La proliferación convencional ha movido a que el Legislador Federal prevea en la nueva Ley de Planeación que la conflictiva que esos instrumentos susciten entre la Federación y los estados sea resuelta por la Suprema Corte de Justicia.

21. El régimen laboral de los servidores públicos estatales y municipales también ha sido objeto de cambios de la mayor trascendencia. Si bien el Estatuto Jurídico de 1938 y la adición del Apartado "B" del Artículo 123, así como la ley reglamentaria de éste, habían propiciado la expedición y modernización de leyes del servicio civil tendientes a regular las relaciones entre los poderes locales y sus servidores, las sugestivas cuestiones que suscitaban éstas ocuparon a un buen número de publicistas. (Alfonso Noriega y José Dávalos, entre otros).

Para algunos se trataba de una cuestión laboral y por tanto de la esfera federal, dada la reforma al Artículo 123 que tuvo lugar en 1925, y para otros esa cuestión estaba colocada en el derecho administrativo y, consiguientemente, pertenecía a la esfera local.

Las adiciones de 1983 al Artículo 115 liquidaron el debate, pues la fracción IX dispone que nos enfrentamos a relaciones de trabajo que se regularán por las leyes que expidan las Legislaturas locales reglamentando el Artículo 123 (aunque el Poder Revisor no definió cuál de los dos apartados será el aplicable). Así, la fracción invocada concilia en justicia los dos grandes elementos del debate: el derecho de clase y la autonomía de los estados.

Los estatutos locales regirán también las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores.

22. A partir de las reformas de 1983 los mayores cambios de derecho local de que se tenga noticia en los últimos decenios, se darán en la vida de los municipios: el Artículo 115 reformado ha golpeado una tesis clásica y se ha convertido en la piedra de toque del nuevo municipalismo y de las nuevas relaciones entre los poderes estatales y las comunas.

Los clásicos del municipalismo sostenían —como lo hicieron implícitamente las constituciones de 1824 y de 1857— que el municipio es una institución local y que por tanto no correspondía a la Constitución General regularlo. La reforma al 115 rectifica esa postura y ampliando las prescripciones constitucionales, señala la competencia mínima —incluyendo la tributaria y la urbana—; da soluciones para los casos de desaparición de ayuntamientos, previene las mancomunidades municipales; contempla los convenios de coordinación; señala el régimen laboral y define las facultades reglamentarias (Ruiz Massieu, José Francisco. *El Nuevo Artículo 115*. "Revista de Investigaciones Jurídicas". Escuela Libre de Derecho, Año 6, 1982).

Por fortuna, dicho sea de paso, el Presidente Cárdenas no usó de las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso de la Unión para expedir la Ley reglamentaria del mencionado precepto constitucional y que habría repugnado seguramente a la naturaleza local del municipio.

Aunque no lo tuvimos a la vista sabemos que por encargo del Presidente Ávila Camacho un grupo de ameritados juristas entre los cuales figuraban don Antonio Carrillo Flores, don Antonio Martínez Báez y don Manuel Bartlett, elaboró un documento que contenía bases fundamentales para la reforma del Artículo 115 tendiente a dar impulso a la institución municipal.

23. El avivamento del municipalismo debe atemperarse a fin de no trastocar la naturaleza y el espíritu del Pacto Federal (unión de estados) y de no incurrir en un atomismo, no por ingenuo menos disolvente. Conviene con tal propósito, hacer algunas precisiones: A) Sólo por excepción fundadísima debe la Constitución General contener disposiciones sobre los municipios; B) Las relaciones entre la Federación y los entes municipales han de desenvolverse a través, de los estados, C) Se debe dotar de competencia a los municipios mediante actos descentralizadores de los poderes estatales y no de los federales; D) Los municipios están sujetos al poder de tutela (no jerárquico), de los estados y E) Las cuestiones intermunicipales o transmunicipales son del resorte de los poderes estatales.

24. Una proporción significativa de las constituciones locales contiene soluciones que convendría generalizar para así fortalecer el status político de los municipios, como son otorgarles facultades de iniciativa y de aprobación de reformas constitucionales. Igualmente, convendría que se redefinieran cuestiones vitales para el sano desarrollo municipal: su competencia básica debe establecerse en las constituciones y en la legislación secundaria; mecanismos de solución de controversias políticas y jurídicas entre el Municipio y los poderes estatales; medios de defensa de los particulares ante actos municipales y redistribución de atribuciones entre el Ayuntamiento y el Presidente Municipal.

25. En la década, pasada irrumpió en el derecho administrativo una institución que nos era totalmente desconocida; las comisiones de conurbación, organismos descentralizados encargados de la planeación y ordenación de zonas conurbadas pertenecientes a dos o más entidades federativas. El interés federal de la conurbación interestatal necesariamente llevó a

que las comisiones tuvieran el carácter de entidad paraestatal federal.

Por otra parte, nada impide que el derecho administrativo local establezca instrumentos similares para zonas de conurbación que pertenezcan a municipios de un mismo estado.

Es de hacer la aclaración que las conurbaciones federales tienen una naturaleza estrictamente administrativa y no político-administrativa.

26. El municipio es una entidad cuya genuina vocación se ha extraviado varias veces. Para unos es una antigüalla que no merece reivindicación y para otros es una panacea política de propiedades indescriptibles. Para un ilustre publicista decimonónico, el municipio no es "más que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya, probablemente para no volver jamás" (Rodríguez, Ramón. *Derecho Constitucional*. UNAM, 1978 pág. 220). Y el todavía más ilustre Castillo Velasco, recordando los antecedentes medievales del municipio, declara que "empeñarse en defender la necesidad o la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal sería un delirio" (*Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, T.I. pág. 119).

Por otro extremo, lustros después don Félix F. Palavicini se dejaría llevar por el entusiasmo municipalista diciendo que "aspiramos ahora a la federación de los Estados, para que mañana si es posible, lleguemos a vivir en una federación de municipios" (*Un nuevo Congreso Constituyente*. Imprenta de la Secretaría de I.P. y B.A., Veracruz, 1915, pág. 62).

Colocándonos en una posición equidistante, no se puede más que reconocer que el municipio es una institución democrática por su integración (voto popular), vocación (servir a la comunidad municipal) y por su modo de actuación (con la máxima participación ciudadana posible), pero que sus competencias, a partir de los mínimos que

establece la Constitución General, y su estructuración orgánica, dependerán de las características territoriales, socioeconómicas, culturales y demográficas específicas.

No obstante tan palmaria conclusión, las leyes orgánicas municipales dejan ver que no hay un tratamiento casuístico dentro de un mismo estado que asegure la eficacia de las comunas: los grandes municipios, los fronterizos, los de cultura y tradición indígenas, los traslapados con ejidos, requieren de soluciones jurídico-administrativas distintas.

27. El cambio institucional en los estados y municipios ha sido objeto de reflexión por parte de sabios juristas (Fix-Zamudio, Héctor, *Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas* en "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 8 - 9, 1983 y Gutiérrez de Velasco, *La Administración Local de Justicia* en "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa (en prensa).

Las mayores perspectivas de innovación en nuestra opinión, se encuentran en el campo de la protección de los particulares frente a la administración estatal y municipal. En algunos estados se han instituido ya tribunales fiscales y, en menor medida, tribunales de lo contencioso-administrativo, ubicados ambos tipos de órgano jurisdiccional en el poder ejecutivo.

En materia burocrática se han instituido también tribunales administrativos autónomos.

Dichos tribunales deben ser competentes para conocer los conflictos que surjan entre la autoridad municipal y los administrados.

Cabe tener en cuenta también a los jueces calificadores y jueces conciliadores, los cuales, independientemente de que en sentido estricto no pueden considerarse funcionarios judiciales, deben estructurarse con autonomía que asegure su eficaz desempeño.

Los recursos administrativos son un medio de defensa que opera precariamente y que podría contribuir a un mejor funcionamiento del aparato público local.

La vieja demanda de una ley del procedimiento administrativo no ha avanzado en la esfera local. El Código Administrativo de Chihuahua no se ajusta exactamente a las técnicas de sistematización y simplificación idóneas, como tampoco lo hizo el abrogado Código Administrativo de Colima.

La viabilidad del *ombudsman* también merece un comentario: tiene mayores perspectivas esta institución de defensa si es de carácter local y de competencia especializada. Aun cuando no pueden considerarse como genuinos *ombudsman*, debe consignarse que a nivel local se han multiplicado procuradores especializados en materia del trabajo, colonias populares y defensoría gratuita.

28. En el campo de las responsabilidades de los servidores públicos locales las reformas a la Constitución General que tuvieron lugar en 1983, llevarán, por mandato del Poder Revisor, a cambios radicales en las constituciones y legislación secundaria de los Estados, modernizándose así la normativa que desencadenó la Ley Cárdenas de 1940.

El nuevo Artículo 103 de la Constitución General dispone —yendo más allá de lo prescrito en el texto original— que los gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, "serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales" (o sea los transferidos vía convenios de coordinación). El Artículo 105 señala que la resolución que recaiga en los juicios políticos instaurados en el Congreso de la Unión será "únicamente declarativa y "se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones

procedan como corresponda". En el mismo sentido milita el Artículo 111, referente a la responsabilidad penal.

Aun cuando no es ésta oportunidad propicia para obsequiar las distintas aristas que tiene el nuevo Título Cuarto de la Constitución General, conviene considerar que el Artículo 111, que previene el juicio de procedencia para el caso de los titulares de los poderes locales, debe interpretarse echando mano de la teoría consagrada por el magistrado Vallarta, a fin de respetar la autonomía estatal y de custodiar la estabilidad de sus instituciones republicanas: "No pueden ser encausados por los tribunales federales, sino después de que el Cuerpo Legislativo (local) haya declarado que da lugar a proceder contra ellos". (*Votos*, Porrúa, Tomo II, pág. 395).

El precepto primeramente invocado, ordena que las constituciones locales precisarán quiénes, para efecto de responsabilidades, son servidores públicos de los estados y municipios.

El cambio del que damos cuenta previene una solución que sería altamente nociva para el Pacto Federal; que la legislación federal so pretexto de reglamentar un precepto constitucional invada la esfera local. En consecuencia, a los constituyentes y legisladores de los estados corresponderá establecer los preceptos que regularán las responsabilidades en las que podrán incurrir los servidores estatales y municipales.

Son numerosas y de entidad no despreciable, las cuestiones de derecho público local que la doctrina y aun los políticos, han planteado y que todavía no han sido recogidas por la ley. Conviene dar cuenta de las más persistentes para con ello finalizar estas notas:

- a) ampliación de las instituciones representativas en el Distrito Federal;
- b) definición del arreglo político de las islas sujetas a la jurisdicción federal;

- c) disminución de la centralización jurisdiccional a la que ha empujado la liberalidad en la procedencia del Juicio de Garantías;
- d) replanteamiento de la desconcentración administrativa para ajustarla más al genuino espíritu del federalismo;
- e) redistribución de competencias por vía de la legislación;
- f) captación constitucional y administrativa de las variadísimas modalidades que presentan los municipios del país, y
- g) institución de mecanismos de resolución de controversias entre los poderes estatales y el municipio.