

EL MUNICIPIO (1931-1959)*

Miguel Lanz Duret

I.

Una de las más importantes y trascendentales reformas que establece el Constituyente de Querétaro en la Constitución actual es la creación del régimen municipal, impuesto en el artículo 115¹ de la misma a los estados para servir de base a su división territorial y a su organización política y administrativa, lo que modifica de una manera radical el sistema político que consagraba la Constitución de 1857. Y no porque esta última prohibiera la adopción de tal sistema democrático para el gobierno de las ciudades y de las comunas, sino porque lo dejaba al arbitrio de los legisladores locales, pudiendo establecerlo o no en las constituciones de las entidades federativas; mientras que en la actualidad éstas no pueden organizarse ni política ni administrativamente sino sobre la base de la municipalidad libre y en los términos precisos y definidos en el mismo artículo 115.

Y esta diferencia de sistemas establecidos en una y otra Constitución tiene que traer por fuerza consecuencias verdaderamente importantes y favorables a la implantación de la democracia en México, porque es innegable que sólo del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación

* Tomado de *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., Norgis Editores, 1959, pp. 365-370 (publicación original: México, s.e., 1931) [N. del E.].

¹ El artículo 115 ha sufrido modificaciones en 1928, 1933 y 1947. En su redacción actual fue publicado en el *Diario Oficial* el 17 de octubre de 1953.

de los altos mandatarios federales como para el verdadero funcionamiento institucional.

La Constitución de 1857, que no exigía de una manera imperativa la implantación del régimen municipal, trajo como resultado inmediato la consolidación del caciquismo por medio de los jefes políticos, que convirtieron cada uno de los estados de la República en verdaderas satrapías, en las que imperaba de una manera absoluta en todos los asuntos administrativos, políticos y sociales la voluntad del gobernador, quien a la vez se transformó en el instrumento activo y eficaz del gobierno dictatorial que se consolidó en la República. Y no podía ser de otra manera, y así seguirá siendo en lo futuro, si no se pasa de la teoría literaria de la Constitución a la práctica, dura pero saludable, de la democracia, adaptándola a las necesidades de la vida comunal. Cuando los municipios, ramificados por centenares en cada uno de los estados de la República, administren libremente su hacienda, cuiden la higiene, la salubridad y la educación de los vecinos que habitan en ellos y designen a sus propios funcionarios exigiéndoles estrictamente todas las responsabilidades en que incurran, y obligándolos a ajustar sus actos a severa moral administrativa, entonces los gobernadores y legislaturas locales tendrán que concretarse a desarrollar una política de mayor amplitud y de miras más vastas en favor de los intereses generales del estado, sin intervenir en los asuntos domésticos de cada municipalidad. Con esto se logrará al mismo tiempo que la designación democrática de esos mismos gobernadores y legislaturas sea hecha libremente en cada municipio y de conformidad con la ley.

En todas las naciones en que impera el régimen democrático, el municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta a la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona al gobierno nacional por medio de la descentralización administrativa. Ésta, por la división del trabajo y la especialización de funciones, hace que cada pequeña comunidad tome a su cargo atenciones, servicios y mejoras de orden moral y material que no puede desempeñar el estado en su aspecto de organización unitaria y central. Así pues, el desenvolvimiento municipal es motivo de admiración y de elogio en todas las naciones occidentales, pero muy especialmente han llegado a serlo por su perfeccionamiento los municipios estadounidenses

e ingleses. Y lo admirable no sólo es que el municipio haya dado resultados, excelentes tratándose de los pequeños poblados; de verdaderas aldeas o villorrios, sino que en las grandes ciudades, en verdaderas metrópolis como Londres, con más de siete millones de habitantes, y Nueva York con más de seis, y en otras tantas con más de uno, todas las necesidades, complicadísimas, múltiples y delicadas de estas poblaciones, estén plenamente satisfechas por el régimen municipal.

El único problema que era insoluble, el relativo al conflicto entre la democracia y la eficacia, ha quedado ya solucionado en Estados Unidos por medio del régimen municipal a base de gobiernos por comisión. En efecto, es indiscutible que para que haya confianza entre los gobernados y conformidad de ellos respecto a sus autoridades inmediatas, las municipales, éstas deben ser designadas por los vecinos, porque se trata de sus necesidades más íntimas, más directas, más apremiantes, y, por lo tanto, esa confianza sólo puede establecerse democráticamente por virtud de la elección. Pero es a la vez evidente que los ayuntamientos electos a base de politiquería sucia, por medio de un sufragio manipulado por politicastros sin responsabilidad ni competencia, traen la ruina de las municipalidades. Y esto, que había acontecido en todas las ciudades estadounidenses donde la corrupción, el latrocinio y la ineficiencia de los servicios prestados por las autoridades municipales electas, produjo un clamor general y la protesta de los gobernados, hizo que se planteara la reforma del gobierno por comisión. Sin desobedecer la Constitución, se sigue eligiendo por el pueblo de la comuna al comité municipal que deba gobernar a ésta, pero a la vez, se exige a los designados competencia técnica, numerosas responsabilidades y administración pura y eficaz, y esta solución ha dado los mejores resultados, habiéndose ya adoptado el sistema en millares de municipalidades estadounidenses.

Por consiguiente, allí es donde deben iniciarse trabajos de reforma constitucional y de depuración municipal, para que el éxito de la innovación, digna de todo elogio, impuesta por el Constituyente de Querétaro dé los buenos frutos que merecen esperarse de él: nos referimos al régimen municipal.

Está muy bien lo que previene la Constitución de que cada municipio tendrá personalidad jurídica y de que administrará libremente su hacienda, que será formada por las contribuciones que designen las legislaturas

de los estados, siendo condición esencial que basten para atender a las necesidades comunales y, por último, que el municipio sea administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Pero el éxito dependerá de las responsabilidades que se exijan a los integrantes de esos ayuntamientos y a los administradores de los fondos municipales. Igualmente, será indispensable que si en la reglamentación interna que se adopte no se exijan requisitos especiales para el cargo político de presidente municipal, basando que cuente con el voto de la mayoría de los sufragantes, en cambio, sí para las funciones administrativas, que constituyen la médula de dicho régimen, las que deberán ser desempeñadas por técnicos, por verdaderos funcionarios capacitados para la eficiencia de los servicios públicos.

Sin embargo, aunque somos entusiastas partidarios, como el que más, de la implantación y del desenvolvimiento del régimen municipal, aplaudimos que en la reforma constitucional de 1928² se haya suprimido el ayuntamiento de la Ciudad de México y dejado sus asuntos a cargo de una autoridad administrativa central designada por el Ejecutivo federal, sin las prerrogativas ni las funciones propias de las autoridades municipales. El motivo de nuestro asentimiento a esta reforma, tan criticada por otros, no es un prurito de imitación. Tampoco es la incompatibilidad alegada entre el ayuntamiento ciudadano y los funcionarios federales residentes en la misma población. Es cierto que Estados Unidos, el país de raigambres municipales por excelencia, no ha admitido el ayuntamiento libre en la capital de la nación, en Washington, siendo gobernada esta ciudad por un consejo de comisarios nombrados directamente por el presidente de la República; pero éste es un precedente extraño que no nos afecta. También es verdad que en las discusiones del Constituyente de Querétaro se alegó que tendrían forzosamente que ocurrir choques políticos y fricciones de carácter administrativo entre la autoridad federal residente en la ciudad de México y los funcionarios municipales de esta última; pero, tales razones no son convincentes, pues el que haya conflictos o choques entre diversas autoridades no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan valiosa como el municipio. La verdadera razón, la que se tuvo en cuenta al hacer la reforma de 1928, la que ha motivado las

² Se refiere a la reforma del artículo 73 publicado, en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 1928 [N. del E.].

quejas y los reproches enérgicos de toda la población de México contra sus ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puestos a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos, por lo que la ciudad de México no disfruta del confort y de la belleza que distinguen a las grandes metrópolis en todas las naciones, sino que, a pesar de que sus habitantes pagan más de treinta millones de pesos anuales por concepto de impuestos de carácter netamente municipal, todavía se carece de pavimentos en gran número de calles, es deficiente y causante de múltiples enfermedades el abastecimiento de aguas potables y constituye una amenaza a la salubridad el sistema del drenaje, completamente inadecuado para las necesidades actuales de la ciudad. Por lo tanto, tomando en consideración que los ingresos del municipio metropolitano han producido más de trescientos millones de pesos en los últimos diez años, con lo cual sobraba para presentar a la contemplación de los extranjeros una de las más bellas ciudades de América, se comprenderá que la reforma de 1928 era inaplazable. Pero es urgente, y es preciso a la vez, que el régimen administrativo de la ciudad se reglamente con la mayor atingencia posible, para evitarnos incurrir en el doble fracaso en que ya estamos incurriendo, de haber prescindido, primero de la democracia al suprimir el ayuntamiento de carácter electivo, y después, de la eficacia si los manejos del departamento central, unitario y con facultades concentradas, no dan los grandes resultados que en materia de economía, de orden y de eficiencia se buscaban.

Y no es de lamentarse que tan útil institución como el municipio se haya suprimido en la capital de la República, porque es indudable que las grandes ciudades que pasan del millón de habitantes tendrán que ser administradas en lo futuro de distinta manera que las pequeñas comunas, a las que basta un sencillo ayuntamiento designado por los vecinos para manejar escrupulosamente asuntos que son de poca cuantía; en tanto que aquéllas, por su extensión, por sus necesidades, por el número de sus habitantes y por la enorme riqueza que acumulan, requieren autoridades administrativas casi dictatoriales, revestidas de unidad y de plenitud de poder. Tal ocurre hoy con los alcaldes o *mayors* de las grandes ciudades inglesas y estadounidenses, en particular el de la ciudad de Nueva York, que tiene más importancia política, maneja más cuantiosos recursos y dura más en su cargo que el gobernador del propio estado de Nueva York.

Las garantías dadas por la Constitución a la libertad y estabilidad del municipio constan en las fracciones I y III del artículo 115, y consisten en eliminar toda autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobernador del estado, entre quienes deben tratarse y solucionarse los asuntos de carácter municipal, con cuya mira se ha investido al municipio de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Pero, sobre todo, la autonomía municipal descansa en la libre administración de la hacienda que se forme con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los estados y que en cualquier caso deben ser suficientes para atender a las necesidades comunales, pues la base de la capacidad política, tratándose de tan pequeñas circunscripciones que carecen sobre todo de la fuerza armada, está en la independencia económica, la única que puede permitir a los ayuntamientos sufragar los gastos y necesidades de los vecinos, sin tener que someterse a la humillación constante de solicitar subvenciones o favores del gobernador del estado. Ciertamente que en el Constituyente de Querétaro no se votó el programa presentado por la Comisión de Constitución, que pedía a los ayuntamientos cobrar todos los impuestos dentro del estado y que equitativa y proporcionalmente contribuyeran para los gastos de este último, aportándole determinadas cantidades, con lo cual la emancipación municipal habría sido un hecho; pero no obstante que el sistema aceptado en definitiva por la Constitución es el que expusimos, o sea el de que los municipios reciban sus recursos en los términos y en la cantidad que fijen las legislaturas de los estados, no obstante, esto repetimos, puede afirmarse que cuando se deje a cada comuna elegir libremente a sus ayuntamientos y cuando se les provea de los fondos suficientes para el desempeño de sus funciones, el gran ideal de la democracia, o sea la libertad municipal, se habrá realizado en México.