

El Estado de indefensión del municipio

La grandilocuencia que ha rodeado al municipio mexicano no corresponde al desarrollo cabal de las instituciones jurídicas que le dan sustento. A pesar de que algunas constituciones políticas del Siglo XIX, como las de Hidalgo y Tlaxcala, le otorgaban la categoría de un cuarto poder, el poder municipal, dentro del escenario estatal, contrasta el hecho de que todavía en la actualidad el municipio está prácticamente en un estado de indefensión.

El equívoco término de municipio “libre”, que debiera ser cambiado por el de autónomo, no ha sido delimitado ni en la legislación ni en la jurisprudencia como merece; sólo queda la referencia cada vez más lejana de que, en algún momento, la libertad del municipio implicaba la eliminación de autoridades intermedias, como lo eran las jefaturas políticas que mediaban entre las autoridades del Estado y las de los ayuntamientos. Actualmente resulta insatisfactoria y modesta tal libertad, cuando la propia Constitución federal establece al municipio como uno de los tres niveles de gobierno para construir el sistema federal mexicano. No obstante, al municipio se le otorga la naturaleza de corporación administrativa descentralizada por región, como si fuera dependencia de algún poder ejecutivo, y no se le confieren las funciones propias de cualquier otro nivel de gobierno, como son: facultades ejecutivas, legislativas —no meramente reglamentarias—, y judiciales.

Ante este panorama, el Poder Judicial federal a través de sus tesis, tanto aisladas como de jurisprudencia, tampoco ha aportado criterios de interpretación constitucional significativos que apoyen los elementos necesarios para considerar al municipio como un nivel de gobierno, sino que ha consolidado una escasa interpretación que poco ayuda a su independencia y que, menos aún, lo auxilia en medios de defensa efectivos.

Seguramente la intención revolucionaria de instaurar un Municipio Libre es equiparable a los conceptos de la Carta Europea de la autonomía local, promulgada en 1981. Dicha Carta adelantó un concepto de la denominada autonomía local, entendiendo por ésta, como el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones. En

cambio, dentro de nuestro sistema federal, los asuntos públicos se han centralizado paulatina y progresivamente de los estados hacia la Federación y de los municipios hacia los estados, dejando sin funciones sustantivas a los niveles de gobierno más inmediatos a la población, como son los municipios. Para ilustrar este aspecto es significativa la tesis número 143 (Ap. SJF 1917-1985, p. 288-9) que determina que las autoridades municipales no tienen ni siquiera fe pública para hacer constar que un vecino de la municipalidad se encuentra en posesión de determinado predio en la localidad.

Los recursos financieros de los municipios constituyen la llamada autonomía financiera, y es también objeto de la citada Carta Europea al disponer que las colectividades locales tienen derecho a recursos financieros propios, suficientes y distintos de aquellos recursos que son de los otros niveles de gobierno. Sin embargo, a pesar de que la discusión del Congreso Constituyente de 1916-1917 se centró en este aspecto, la tendencia de la coordinación fiscal contemporánea es la de establecer un sistema de participaciones donde la recaudación se centraliza; asimismo, aunque la reforma de 1983 asigna los recursos exclusivos de ciertos impuestos y contribuciones a los municipios, estos impuestos en gran medida no son suficientes para los municipios que soportan la obligación de atender necesidades derivadas de grandes concentraciones humanas o de industrias y actividades que están bajo la competencia del Estado o de la Federación.

Por su carencia de facultades legislativas, los municipios se ven impedidos para establecer contribuciones según las tesis 268 (Ap. SJF 1917-1985, p. 454) y 345 (Ap. SJF 1917-1985, p. 594). Tratándose, en ocasiones, de manera distinta a los miles de municipios de la República con relación al Distrito Federal, que no goza del régimen municipal, como fue el caso de las contribuciones sobre el uso y aprovechamiento de las aguas, declaradas inconstitucionales para los municipios (A.R. 4041/85, Compañía Nestlé, SA, 25 de agosto de 1987, 7ª época, Vols. 217-228, 1ª parte. A.R. 11665/84, Productora Industrial, SA de CV, 16 de junio de 1987, 7ª época Vols. 217-228, 1ª parte), mientras que fue aceptada la constitucionalidad del impuesto sobre pozos artesianos, para el Distrito Federal.

La autonomía política que se suponía garantizada por la simple cancelación de las jefaturas políticas, demuestra ser más sofisticada en la actualidad y menos vigente. Esta autonomía ha sido analizada por la Suprema Corte en dos grandes rubros: La naturaleza de los derechos políticos del ayuntamiento como corpora-

ción, así como de los munícipes como individuos, por un lado; mientras que por otro, se ha reiterado la denegación de la protección federal a través del juicio del amparo, o de otros medios constitucionales, para la defensa de los municipios. Tanto uno como otro han tenido su origen en dos votos de Ignacio L. Vallarta, por lo que se trata de tesis consolidadas en la historia de nuestra jurisprudencia. (*Cfr.* Amparo Juan Estrada en representación de Tepetitlán y Sayula del Estado de Hidalgo, decidido el 9 de noviembre de 1882. VALLARTA, Ignacio L. *Votos*, t. IV, reedición de 1975. Ed. Porrúa, pp. 556 y ss.).

Por lo que respecta a los derechos políticos, la Suprema Corte ha determinado que los municipios no tienen legitimidad procesal para interponer juicios de amparo (Presidente Municipal de Tehuacán, S.J.F. 5ª época T. IV. pp. 613, 1919); asimismo, las autoridades municipales no poseen un derecho al cargo, aunque éste se derive de una elección, por lo que la suspensión, desaparición o revocación de dichas autoridades no legitima la interposición de un juicio de amparo, ya que la función pública municipal es una prerrogativa de los ciudadanos y no una garantía individual (tesis 623 Ap. S.J.F. 1917-1988, p. 1061), a esta interpretación de confrontar múltiples tratados internacionales que consideren a los derechos políticos como derechos humanos.

De igual manera, los municipios no están legitimados para excitar a la Suprema Corte a que investigue algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a garantías individuales o al voto público, según se desprende del artículo 97 constitucional (tesis 117 Ap. SJF 1917-1985, p. 227).

Asimismo, la Suprema Corte ha interpretado que el municipio no es “poder político” en el sentido del Artículo 105 Constitucional, tratándose de la controversia entre las entidades que conforman el sistema federal. En esta tesis se reconoce que, aunque el municipio tenga personalidad jurídica y sea la base de la división territorial y de la división político-administrativa de los estados, no participa de la naturaleza de poder político para plantear una controversia constitucional, lo cual descalifica al municipio incluso para plantear controversias de índole fiscal, derivadas de las participaciones, según lo prevé la Ley de Coordinación Fiscal (tesis Ap. SJF 1917-1988, 1ª parte, pp. 325-328).

Resulta tan importante reconocerle al municipio la legitimidad para la controversia constitucional que, desde el 23 de diciembre de 1970, se dio una iniciativa para incluir expresamente en dicho artículo al municipio como actor de la

controversia. Quizá sea el momento para retomar la iniciativa y así romper el círculo vicioso de la indefensión jurídica del municipio.

Como se aprecia de lo descrito anteriormente, habría todavía mucho por hacer a nivel jurisprudencial, para actualizar y dar vigencia al ya viejo principio del Municipio Libre.