



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SIGNIFICADO Y ALCANCES
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ISMAEL GARCÍA HERNÁNDEZ

ASESOR:

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., MARZO DEL 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 14 de marzo de 2017.

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **GARCÍA HERNÁNDEZ ISMAEL** con número de cuenta 07212041-7 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Rodrigo Brito Melgarejo**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

EEM/mpm.

Ciudad Universitaria, a 24 de enero de 2017

Lic. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo de la Facultad
de derecho de la U. N. A. M.
P r e s e n t e

Por medio de la presente, le informo que **Ismael García Hernández**, con número de cuenta **07212041-7**, ha concluido satisfactoriamente el proceso de investigación y redacción de la tesis titulada “Significado y alcances de la autonomía municipal en México”, para obtener el título de Licenciado en Derecho que otorga la Universidad Nacional Autónoma de México. Es por ello que le solicito atentamente se dé inicio al proceso correspondiente para la conclusión del trámite de titulación por tesis.

Atentamente,



Rodrigo Brito Melgarejo
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

DEDICATORIA

A mis nietos:

Gilda, Mayra, Gabriela, Dulce,

Omar Ismael e Ismael de Jesús

porque son mi alegría y esperanza en el futuro.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Rodrigo Brito Melgarejo, por sus comentarios, sugerencias, su buena disposición y apoyo dados en la realización de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por las oportunidades y facilidades concedidas, tanto en mi formación académica como en el ejercicio de mi vida profesional.

ÍNDICE

	Pag.
Introducción	I
Capítulo I. Génesis del Municipio	1
1. Antecedentes	1
A. Roma	4
B. España	9
C. Francia	15
2. El municipio Precolonial	17
3. El municipio neohispano en la Colonia	20
4. El municipio en el México independiente	26
A. Elementos Constitucionales de López Rayón	28
B. Constitución de Cádiz	28
C. Constitución de Apatzingán	29
D. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	29
E. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	30
F. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	31
G. Constitución Federal de 1824	31
H. Constitución de 1836	31
I. Proyecto de reformas de 1840	32
J. Proyecto de Constitución de 1842	33
K. Bases Orgánicas de 1843	33
L. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	34
M. Bases para la Administración de la República	34
N. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana	34
O. Constitución de 1857	35
P. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	36

5. El municipio mexicano de 1917	38
Capítulo II. Marco Jurídico	46
1. El régimen municipal en el marco jurídico constitucional mexicano	47
1. 1. Artículos constitucionales relacionados con el municipio	49
1. 2. El artículo 115 y el municipio libre	61
2. Constituciones Políticas de las entidades federativas y el municipio	66
3. Ley Orgánica Municipal de las entidades federativas	68
Capítulo III. Atributos del municipio mexicano como sujeto jurídico colectivo:	
Libertad y Autonomía	70
1. Personalidad jurídica del municipio y facultades para manejar su Patrimonio	79
2. Autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera	81
3. Libre administración de la hacienda municipal y reformas al artículo 115 constitucional	88
3. 1. Las reformas al artículo 115 de 1983 al 2014, en relación con la hacienda municipal	94
Capítulo IV. Perspectivas del Municipio Libre en México	100
1. Definición del concepto de municipio libre en el artículo 115 constitucional	105
2. Libertad y autonomía municipal, derechos fundamentales consagrados en la Constitución	107
3. Atribuciones del gobierno municipal como Cuarto Orden de Gobierno	113
4. El municipio libre y autónomo, elemento fundamental en el desarrollo económico, social y jurídico-político de México	116

Conclusiones	126
Bibliografía	130

INTRODUCCIÓN

Buscando satisfacer sus necesidades primigenias, el hombre se asocia con otros seres de su misma especie, para formar organizaciones que poco a poco han constituido la base de su desarrollo político, económico, social, jurídico y cultural, entre ellas cabe destacar al municipio y al Estado.

El Estado es la forma en que la sociedad se organiza para alcanzar los fines comunes que los ciudadanos se proponen, en este sentido es una cuestión de finalidades, que en nuestro caso están contenidas en la Constitución de 1917.

El municipio es la organización territorial, social, jurídico-política y administrativa de mayor relevancia para las comunidades, en el que se llevan a cabo la mayor parte de las actividades culturales, sociales, políticas y económicas de sus miembros, por lo que, requiere de libertad y autonomía. Conceptos que nuestra Carta Magna debe contemplar y definir claramente, a fin de superar deficiencias de forma y de fondo.

El municipio mexicano subsiste y se encuentra supeditado en la mayoría de los casos a las administraciones superiores, en consecuencia, necesita contar con libertad y autonomía política y económica con fuerte participación ciudadana; por lo tanto, es necesario fortalecer su presencia en la distribución más justa de la riqueza nacional, la homogeneización de las condiciones de vida de sus habitantes y la apertura de espacios más amplios para el activismo ciudadano.

Por lo anterior, en el presente trabajo, estimamos conveniente y necesario retomar su análisis y estudio, a fin de encontrar elementos jurídicos que nos ayuden a dilucidar la relación libertad-autonomía municipal, su significado y alcances.

En el primer capítulo, hacemos un breve recorrido histórico del origen de la institución municipal, desde su aparición en Roma, su desarrollo en España y Francia, su llegada a América mediante la conquista y colonización de nuestros territorios, hasta la instauración del municipio libre en México.

En el segundo, aludimos al marco jurídico constitucional que rige la vida y desarrollo del municipio mexicano, tomando en consideración los artículos de nuestra Carta Magna, que tienen relación con esta institución, resaltando la importancia del 115 constitucional, que consagra al municipio libre en nuestro país. También hacemos una breve referencia a las constituciones estatales y a las leyes orgánicas municipales de los distintos estados de la República.

En el capítulo tres, resaltamos la necesidad e importancia de aclarar e inscribir en la Constitución General y en las constituciones estatales, los significados de libertad y autonomía municipal, hacemos breve referencia a esos conceptos, partiendo de la consideración de que la libertad no es simplemente la participación de la comunidad en la elección de sus gobernantes (libertad de elección), y que la autonomía debe considerarse en sus tres vertientes como: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera. A fin de que el municipio en el uso de su personalidad jurídica cuente con la capacidad suficiente para manejar libremente su patrimonio, siempre en beneficio de sus habitantes.

En el cuarto capítulo, estimamos que además de definirse los conceptos de libertad y autonomía municipales, estos, deben quedar consagrados en la Carta Magna y en las constituciones de todas y cada una de las entidades que conforman la Federación, como derechos fundamentales de la persona colectiva llamada Municipio. Asimismo, que el municipio libre, autónomo y soberano, sea considerado como un elemento fundamental en la lucha por superar la crisis general que actualmente vivimos y como un instrumento imprescindible para alcanzar el desarrollo económico, social y jurídico-político de México.

TESIS

SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO

I. GÉNESIS DEL MUNICIPIO

1. *Antecedentes*

El hombre es gregario por naturaleza y hábitos. No se concibe la existencia de ejemplares humanos solitarios en medio de la naturaleza. El hombre, debió convivir con sus semejantes y su descendencia desde sus primeros tiempos. Su sociabilidad lo llevó a reunirse en pequeños grupos y a la necesidad de formar instituciones que defendieran sus intereses y garantizaran su seguridad personal. Su primera institución social fue la familia; de los enlaces interfamiliares nació el clan o la gens y de la reunión de estas entidades, la tribu, posteriormente aparecieron otras formas de organización social.

La comunidad establecida en un determinado territorio, aun antes de constituirse en ciudad-Estado, ya conocía mecanismos de autogobierno colectivo donde participaban todos los hombres adultos, y en el que desempeñaban un papel importante los ancianos. Los gobiernos comunales locales aparecieron antes que el Estado como forma centralizada de organización del poder. Esta forma de organización puede considerarse como el más remoto antecedente del municipio¹, que ante todo, es una comunidad de ciudadanos y, en esencia constituye la comunidad originaria del sistema político nacional.

Esta entidad surgió de manera natural y espontánea hace muchos siglos, podemos decir que es inmediato al tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia a otras organizaciones sociales más amplias, según se desprende de testimonios históricos localizados tanto en Egipto, Mesopotamia,

¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006, p. 12.

Grecia, Roma y México, donde existieron formas de organización vecinal que presentaban rasgos peculiares del municipio.

Para los griegos, la ciudad era el centro de su vida, su realización y plenitud, en ella se podían realizar los grandes valores de justicia y virtud. Algunos autores consideran que la *Polis*, ya representa un verdadero municipio. Moisés Ochoa Campos afirma que: la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado municipal².

La *Polis* griega es precursora, con sus demos, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio romano³. El municipio connota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, al municipio griego se le llamó demos y de ahí proviene la palabra democracia que significa autoridad del pueblo (demos = pueblo y cratos = autoridad).

Actualmente, el municipio constituye un fenómeno universal, es una forma de relación social fincada en la organización vecinal tendiente a resolver los problemas de la comunidad, lo que justifica que las asociaciones municipales se encuentren en todos los pueblos civilizados y estos pueblos o municipios han dado origen a lo que hoy son los Estados nacionales.

Para que el Estado se asiente sobre bases sólidas y perdurables, es necesario que las entidades federativas y los municipios funcionen de manera apropiada y congruente, ya que ambos constituyen ámbitos privilegiados para el cabal ejercicio de los derechos humanos y la práctica cotidiana de la democracia.

Diversas teorías desarrollan interesantes hipótesis sobre el origen del municipio, entre ellas, destacan las siguientes:

La iusnaturalista o sociológica, sostiene que el municipio surge como un ente natural, espontáneo y divino, es una institución social que apareció antes que el Estado, derivada de la necesidad de convivencia social, siendo resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de la comunidad, por lo que, no puede ser una creación del Estado, ni del derecho.

² Citado por Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 30.

³ *Idem*.

Una segunda teoría explica el origen del municipio a partir de un fenómeno sociopolítico que identifica al nacimiento del Estado con el del municipio⁴.

La tercera, positivista o jurídica, concibe al municipio como un ente jurídico y por tanto una creación del Estado (ley), siendo éste el que le da vigencia y lo convierte en una institución jurídica, con personalidad, patrimonio y competencia propios⁵. El municipio no existe sin el reconocimiento del Estado, que temporalmente es anterior.

La corriente ecléctica, lo considera como una sociedad natural local organizada y reconocida jurídicamente por el Estado. Esta tesis es la suma de las teorías naturalista y positivista, establece que las agrupaciones naturales, desde su nacimiento, tienen la capacidad de goce, pero no la de ejercicio, porque la capacidad de ejercicio le será otorgada por el Estado, mediante la legislación, reconociendo con ello la existencia formal del municipio.

El municipio surge de la asociación de vecindad, como asociación domiciliaria, es una comunidad social de vecinos y a la vez una entidad política, es una unidad política dentro del Estado, es decir, es una entidad sociopolítica, muy antigua; las grandes civilizaciones generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, lo que configuró una extensa red de instituciones administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

El poder político fue centralizando las decisiones del colectivo social y paulatinamente la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, estructurada en la regionalidad y especificidad cultural de cada localidad, provincia o nación, según el caso.

La centralización del poder ayudó a perfeccionar la organización social; destaca en este proceso, la creación de un grupo especializado de servidores públicos que llevaban el registro de las actividades y obras públicas realizadas en beneficio de las sociedades⁶.

⁴ López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 13.

⁵ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 10.

⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas, *El Municipio Mexicano*, México, Senado de la República, 2004, p. 11, www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/.../Municipio_Mexicano.pdf.

En el siglo VI antes de Cristo, en Grecia y Roma aparece el municipio como asociación de vecindad, ya no de orden gentilicio, ya no por consanguinidad, sino por vínculos civiles dentro de la ciudad. Clístenes en Grecia y Servio Tulio en Roma en el mismo siglo, convierten a sus respectivas tribus en sedentarias ciudadinas agrupadas por la vecindad. En Grecia, cada ciudad era un Estado en sí misma, autárquica, autosuficiente en la satisfacción de sus necesidades internas y para su defensa hacia el exterior, en tanto que, Roma necesitaba una institución político-administrativa para regular a los pueblos conquistados, y de esa necesidad surge el municipio romano.

A. Roma

Por muchos siglos, el municipio ha organizado las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia y se remonta hasta la antigüedad clásica de Roma.

Su origen como institución político-administrativa se ubica en el periodo de expansión romana, surge por la necesidad de regular e imponer un orden a los pueblos conquistados e incorporados al Estado romano, conservando un margen considerable de libertad para autoadministrarse, los ordenamientos jurídicos preexistentes en esos pueblos no fueron totalmente derogados. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

Las primeras leyes municipales se dieron en la época de Tarquino el Soberbio, por lo que se puede decir, que el derecho municipal escrito surgió en Roma hacia el siglo VI a. C., además de que hay que advertir que el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado; es decir, que aunque es parte integrante, el Estado a su vez le distinguió al municipio sus propias funciones⁷.

Roma crea al municipio conformando sus características a través de la fórmula *socii* como una comunidad subordinada al imperio que conservaba su autonomía por medio de las leyes *Julia de Civitates* del año 90 a. C., del Cónsul

⁷ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p. 27.

Julius Ostius, que concedía a los aliados que habían sido fieles en la guerra el derecho cívico latino, y la *Plautia Papiria 89 a. C.*, que ampliaba la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades. Con ello, sus integrantes lograron una bonanza económica que redundó en el fortalecimiento del Imperio romano.

Se distinguieron cuatro tipos de municipios: los que tenían el derecho de ciudadanía completo, *optimo jure*; los que sólo tenían parte de él; los que conservaban su propia legislación; y los que adoptaban la de Roma, los *difunifacti*.

En el año 45 a. C., Julio César expidió la *Lex Julia Municipalis*, que uniformó las bases por las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que el Estado romano había concedido el carácter de municipio, regulando y ampliando su autonomía, a lo que Roma se había resistido, una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen municipal fue Gades (Cádiz), en España, cuando este país era provincia de Roma⁸.

De acuerdo a los más renombrados historiadores de Roma, los municipios romanos no presentaron uniformidad. Por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio, en su extensión territorial y dominio de prácticamente todo el mundo conocido de la antigüedad.

Encontramos así los siguientes municipios:

a) *Municipia socii*, surgieron de los pueblos más cercanos a Roma, son sus socios. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.

b) *Municipia foederata*, surgieron por convenios o pactos, muchos llegaron a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.

c) *Municipia coercita*, también conocidos como *municipia coerita*, resultantes de la dominación militar, no tenían prerrogativas y sólo administraban cuestiones locales, carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

⁸ Cabrera Dircio, Julio, *Teoría del Derecho Municipal*, México, Ediciones Coyoacán, S. A., 2009, p. 22.

En resumen, la panorámica histórico-jurídica romana nos presenta una amplia dispersión y variedad de municipios. Su organización no fue homogénea, sino muy casuística y circunstancial.

El primer municipio documentado por fuentes romanas fue Túsculo, se le puede situar aproximadamente en el año 381 a. C.⁹. Posteriormente con la *Lex Plautia Papiria* casi todas las ciudades se convirtieron en *municipia civium romanorum*, mejor conocidos como municipios romanos o de los ciudadanos romanos, a los que Roma concedía derechos civiles y políticos.

Para Cicerón, el municipio romano era una ciudad gobernada por sus leyes y costumbres y que gozaba del fuero de la vecindad romana. En rigor Roma no fue un municipio, pero su organización era el modelo de la administración municipal, que alcanzó un alto grado de eficiencia¹⁰.

La gestión gubernativa romana se caracterizó por la adecuada prestación de los servicios públicos que históricamente el municipio ha tenido a su cargo, como los de construcción, de tránsito, abasto, aprovisionamiento de agua, combate a incendios, conservación de edificios públicos, policía, drenaje e incluso espectáculos.

El concepto *municeps* aparece en los últimos años de la monarquía (753 a 509 a. C.), hacía referencia a los habitantes de las ciudades no latinas que habían pactado con Roma. Las antiguas ciudades de los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los Tusculanos, fueron las primeras en convertirse en municipios. Arcini, Caerites y Anagnini, también pasaron a ser municipios latinos por esa época¹¹.

En el Código Papiriano (o *Lex Papiria*) encontramos los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo durante el imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

⁹ *El Municipio en Roma*,
www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf, p. 7.

¹⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 13.

¹¹ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 32-33.

El término municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí misma y se complementa como institución.

En Roma el término presenta un triple significado:

a) Población fortificada: los romanos encontraron pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones a los que llamaron *municipia*, organizados internamente y de mayor desarrollo político-social.

b) *Municipium* significa población con autoridades propias; a las que los romanos reconocían autoridad y daban trato de iguales para firmar tratados de amistad y alianza.

De esta forma, el *municipium* romano era una ciudad libre y principal, gobernada por autoridades y leyes propias, donde los vecinos podían obtener privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma, eran poblaciones amuralladas que funcionaban bajo una autoridad, la cual se encuentra a cargo de dichas poblaciones. El municipio romano original gozaba de *Imperium* o capacidad tributaria propia, sin injerencia de ninguna otra persona.

c) El tercer significado, equivale a habitantes asentados dentro del lugar amurallado, en los que algunos habitantes gozaban de la ciudadanía romana, mientras que otros tenían el status de hombres o de peregrinos.

Por razones políticas, en su etapa final, Roma, concede el status de ciudadanía a todos los habitantes del imperio (excepto a los siervos), concluyendo con esto el proceso de racionalización de la administración pública romana, extendiendo la institución municipal como base de la división político-administrativa del imperio, así como reconociéndoles a todos sus habitantes la calidad de ciudadanos.

Los edictos fueron verdaderas ordenanzas municipales, formaron la legislación particular del municipio estableciendo reglas de gobierno local y definiendo facultades y deberes de las autoridades encargadas del municipio. Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos, existía ya el Municipio Romano.

En el año 387 a. C, se crearon los cargos de ediles curules, se elegían cada año y poseían *imperium*, es decir plenitud de poder, eran los directores de la política y administración del municipio con lo que se esbozó la formación de los primeros ayuntamientos. En consecuencia el origen formal de los ayuntamientos se remonta al siglo IV a. C.

El municipio romano se caracterizaba por lo siguiente:

a) Un *territorium* determinado. Comprendía a la ciudad principal, una extensión variable de terreno (territorio), algunos núcleos de población (aldeas-*vici*), grupos de casas diseminadas (*pagi*), centros de reunión (*conciliabula fora*), o fortificaciones (*castella*), todos sometidos a la autoridad del municipio.

b) Un pueblo que se manifestaba en su asamblea general. El *populus municipii*, estaba compuesto por los munícipes o ciudadanos nacidos en la circunscripción, o que eran honrados con ese título por la curia, tenían plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas (*munera*) pero no podían desempeñar cargos curiales. Tanto los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Los transeúntes u *hospites*, eran ajenos a la vida municipal.

c) Una organización especializada en un cuerpo deliberante denominado curia con sus magistraturas. La curia fue el órgano más importante de la organización del municipio romano, le correspondía la dirección de los asuntos locales. Los decuriones eran la clase más elevada de la ciudad y su número variaba según la importancia de las ciudades.

d) El culto a los dioses.

Durante el imperio existieron distintas formas de autonomía municipal administrativa en las comunidades adheridas al Estado Romano, pero en forma general, la organización y administración del municipio romano estuvo a cargo de la curia y del *comicio* (o asamblea del pueblo) y de funcionarios públicos municipales.

La tendencia del imperio a la centralización, llevó a los municipios a perder su autonomía política y judicial, se desprestigiaron las funciones municipales y se

establecieron medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar los cargos municipales.

La historia municipal del imperio romano nos muestra que la fuerza de su poder aumentó considerablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, su esplendor se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, y que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio, cuando el despotismo domina las municipalidades, la gran estructura municipal romana entra en decadencia y se agota rápida y fatalmente.

B. España

Roma creó un régimen municipal con fisonomía propia que implantó en las ciudades conquistadas y de éste surgen las raíces del moderno régimen municipal español. Sin embargo, la comuna española, también recibió la influencia de los germanos y los árabes que dominaron por varios siglos el territorio ibérico.

La conquista de la península ibérica por Roma, derivó en una estrecha vinculación entre la institución romana del municipio y su desarrollo en España. Tres fueron las corrientes que nutrieron al municipio español: 1) la romana con el régimen Edilicio; 2) la visigótica con el *Concilium*; y 3) la árabe con la figura del Alcalde¹².

Para los romanos de mediados del siglo II a. C., Eldorado que era entonces España, ejercía gran atracción, la península fue sujeta a un fuerte proceso de romanización y gozó de la atención de varios emperadores como Julio César y Octavio Augusto; Vespasiano, Tito y Nerva impulsaron obras públicas en sus ciudades, que favorecieron el comercio y la cultura en general; incluso, algunos emperadores fueron españoles o descendientes de ellos, como Trajano, Adriano, Marco Aurelio o Teodosio. Esto explica por qué desde el tiempo de la República y bajo el Imperio, en el interior del territorio ibérico existían una serie de municipios dotados del derecho de plena ciudadanía romana¹³.

¹² Instituto de Investigaciones Legislativas, *op. cit.*, nota 6, p. 13.

¹³ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 103.

Bajo Augusto, existían en toda España 50 municipios con derecho de plena ciudadanía, a la influencia romana se deben el nacimiento y la estructura de ciudades como Urso (Osuna), Cárthago Nova (Cartagena), Ilici (Elche), Valentía (Valencia), Tarraco (Tarragona), Augusta Emerita (Mérida) o Cesar Augusta (Zaragoza). Sus autoridades y funcionarios fueron propias del municipio latino, esto es, la curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc. Este régimen se extendió a otros muchos centros urbanos en el año 74 d. C. en razón del censo general del Imperio bajo el emperador Vespasiano. Tan formidable organización comenzó a decaer en los últimos años del Imperio de Occidente¹⁴.

Al desaparecer el Imperio romano, la forma de organización municipal española recibió la influencia germánica. Los germanos no constituían una nación única, sus pueblos estaban compuestos de diversas tribus y grupos independientes. El pueblo más numeroso fue el de los godos, dividido en dos grupos principales: los ostrogodos (godos del este) y visigodos (godos del oeste)¹⁵.

Los visigodos, más cercanos a los romanos, adoptaron sus leyes y costumbres, se aliaron con ellos para combatir a las tribus bárbaras (vándalos, suevos y alanos) que en el año 409 invadieron España, estableciéndose definitivamente en las nuevas tierras. En las ciudades, prevalecieron las instituciones municipales romanas del Bajo Imperio hasta mediados del siglo VII, pero ahora la curia estaba formada por godos y romanos¹⁶.

Aunque los godos conservaron en buena parte la estructura municipal romana, las nuevas formas de funcionamiento que introdujeron en la institución tuvieron un marcado carácter democrático, se configuró el *territorium* y dentro de éste evoluciona el órgano representativo del *Concilium* del cual surge el Consejo municipal (Asamblea de hombres libres de un territorio), que configuró lo que conocemos como Consejo abierto, que se reflejaría más tarde en el municipio español.

¹⁴ *Ibidem*, p. 104.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 105.

Destacan dos formas de esa época: el *Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*. La primera, era la reunión de los habitantes para resolver cuestiones de interés local, como asuntos de propiedad, deslinde de terrenos, ganadería, o persecución de siervos huidos y otros asuntos, puede considerarse como antecedente de los cabildos abiertos de la España medieval. El *Placitum*, igualmente reunía a los hombres del municipio, pero con un marcado carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares¹⁷.

Con la batalla de Guadalete en el año 711 d. C., comenzó la conquista de España por los árabes. A lo largo del siglo VIII prácticamente todo el territorio de la península cayó en su poder, extendiendo su dominio por varios siglos. El municipio visigodo prácticamente desapareció, sus elementos esenciales sobrevivieron bajo las curias parroquiales, transformándose por completo.

La dominación árabe en todos sus siglos fue sumamente cambiante y, aunque no se integró un municipio hispano-árabe, por las notables diferencias de cultura, idioma, religión etc., sí aportó diversas figuras típicamente árabes como: Alcaide o Alcalde (su raíz se encuentra en los *qadis* o *caides*, encargados de la administración de justicia en nombre del Califa), palabra con la que todavía en nuestros días llamamos a los presidentes municipales; Alamín (*al'amine*, equivalente a síndico o defensor de la ciudad); Alguacil (*al'wasire*, gendarme, policía) y otras que se conservaron aún después de la reconquista.

Aunque las figuras del ejercicio representativo entre los árabes tuvieron su raigambre en las antiguas tradiciones municipales, el estilo de centralización burocrática musulmana no favoreció la autonomía gubernativa de las ciudades.

La dominación musulmana de España no tuvo mayor influencia en su estructura municipal, sin embargo, su efecto histórico fue muy importante, los monarcas, para recuperar el territorio de la península que estaba en manos de los árabes, concedieron franquicias y privilegios a ciertas ciudades y regiones, a fin de que sirvieran de freno al avance de los moros, así fue como nacieron los fueros municipales y las cartas puebla, en las que se inscribieron los derechos que tenían las ciudades y municipios españoles de esa época.

¹⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 38.

Destacados historiadores sostienen que el modelo de municipio romano desaparece completamente con la dominación germánica, otros, que el municipio hispano medieval tiene su origen en el romano-visigodo, sin embargo, el amalgamamiento e integración de las instituciones germánicas y la cultura romana fueron la base indudable del municipio español. El nuevo municipio ni era romano, ni visigodo, sino uno diferente y nuevo: el nuevo Municipio español¹⁸.

La tradición regionalista del pueblo español y la reconquista del territorio ibérico en poder de los árabes, fueron factores que se conjugaron para el extraordinario florecimiento del nuevo municipio, que surge con vida propia en el siglo XI, se consolida en los siglos posteriores y alcanza a integrarse como órgano político. Comienza a funcionar el ayuntamiento y durante el mismo período empezaron a florecer las libertades municipales.

Durante el siglo XI el municipio se desarrolló a base del *concilium* o asamblea en la que los habitantes del municipio pusieron en práctica los derechos y privilegios que les habían concedido los monarcas, se congregaban el domingo, en dicha reunión todos los aforados disfrutaban de voz y voto, esto constituía un procedimiento de democracia directa, en el que se inspeccionaba la administración y se elegían los magistrados por mayoría de votos.

Esta figura corresponde a la etapa de cabildo abierto que fue de corta duración, subsistió sólo en comunidades de pequeñas dimensiones y fue sustituido por el cabildo cerrado o ayuntamiento, integrado por personas electas por los vecinos, lo que implica la aplicación de la democracia representativa.

El mayor esplendor municipal se dio de 1115 a 1237, constituyéndose en baluarte del pueblo que se mostró deseoso de reconquistar sus ciudades de manos de los musulmanes, obtuvo derechos esenciales para los ciudadanos, como igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, colaboración de los habitantes en tareas públicas, elegir a los funcionarios y volverlos responsables y que los magistrados electos por cabildo abierto, administraran la justicia.

El municipio alcanzó gran influencia y poderío al grado de que todos los monarcas convocaron a las cortes y en ellas confirmaban y/o incrementaban sus

¹⁸ *Ibidem*, p. 41.

fueros y privilegios. Sobre estos fueros municipales se constituía la autonomía municipal, adoptaban la forma jurídica de pacto, convenio o contrato entre el rey y sus súbditos y lucen como precursores de las garantías individuales y de los derechos humanos que el moderno Derecho Constitucional ha hecho suyos.

El municipio medieval español era una comunidad ordenada y altamente disciplinada, era ante todo, una comunidad democrática, en ella existía un mando unificado representado por el alcalde y la corporación del ayuntamiento, las decisiones, sobre todo las que tenían que ver con el manejo a largo alcance de los asuntos de la comunidad, se tomaban con la intervención directa de todos los ciudadanos, reunidos en asamblea bajo la presidencia de sus munícipes. A esto la tradición jurídica española le llamó cabildo abierto.

Conforme avanzaba la consolidación del Estado español, la monarquía restaba autonomía a las comunidades locales. Sobre la autonomía del ayuntamiento español gravitaba la fuerza del poder monárquico que para controlarlo instituyó funcionarios como los corregidores, gobernadores y alcaldes mayores nombrados por el soberano como sus representantes provinciales, así, el municipio declina a medida que el poder real se impone de manera más drástica sobre él.

Alfonso X (el Sabio), en la codificación legislativa de 1255 llamada *Fuero Real*, aplicó algunas regulaciones y le impuso cuantiosos tributos a los municipios, entre el Sabio y la nobleza acabaron con la democracia municipal y con la promulgación de las siete partidas, los nobles se apoderaron de los ayuntamientos poniendo fin a los cabildos abiertos.

El reino de Castilla constituyó el punto aglutinador del proceso de centralización del poder, con Alfonso XI (el Justiciero), en 1343 se creó el cargo de corregidor, funcionario real con atribuciones judiciales y gubernativas, desplazando con ello a las autoridades locales que generalmente eran de origen electivo y en el Ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, asestó un duro golpe a la autonomía municipal al suprimir las hermandades y la autonomía de los municipios, sustituyó los antiguos concejos abiertos o asambleas generales de vecinos por concejos restringidos.

Al expulsar a los árabes en 1492, España recupera su territorio peninsular y con ello, la institución municipal se fortalece considerablemente, pero, ahora tiene que defenderse de los caudillos que participaron en la reconquista, las áreas recuperadas fueron concedidas por los reyes a quien pudiera retenerlas por medio del vasallaje constituyendo feudos o mediante autorizaciones para crear centros de población, lo que hizo necesario delimitar feudos y municipios, se promulgaron leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales, se otorgaron privilegios a los pobladores contra la nobleza feudal a la que los reyes necesitaba tener bajo control, de esa forma, el municipio español durante la Edad Media se hizo aliado de los reinos cuya estabilidad era precaria y además de que los necesitaban para culminar el proceso de expulsión de los moros del territorio ibérico.

En los *fueros* y *cartas-puebla* se asentaban los privilegios concedidos a la población de un determinado asentamiento urbano. El *fuero* era *la ley, uso y costumbre de algún pueblo o provincia*, en el que el rey y sus vasallos pactaban los privilegios y exenciones que se concedían a alguna provincia, ciudad o persona. Por este procedimiento las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa que caracteriza al régimen municipal.

En las *cartas-puebla*, se concedían permisos reales para poblar o repoblar un lugar determinado. Los pueblos amparados por ellas quedaban exentos de obligaciones ante los señores feudales y gozaban de un notable grado de independencia para organizarse, resolver sus asuntos internos e impartir justicia.

La organización municipal se extendió ampliamente en la península ibérica entre los siglos X y XIV, sin embargo, el fortalecimiento del Estado español marcó un retroceso en la consolidación de la autonomía de las comunidades locales, los principales cargos que al principio dependían del cabildo, poco a poco se vieron afectados por la venta de los oficios concejiles, que se convirtieron en una merced real y a mediados del siglo XVI se vendían en subasta pública la mayoría de los oficios de regidores, alféreces y alguaciles mayores, procuradores generales, escribanos, fieles ejecutores y otros .

El esplendor municipal español fue decayendo, los soberanos de las diferentes comarcas cada vez intervenían más en sus asuntos. Esos siglos conocidos como *de oro* del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la Reconquista.

Durante el reinado de Carlos V, la centralización propició un franco enfrentamiento con los municipios, por lo que, no resulta extraño que sus habitantes y dirigentes desplazados se irritaran por la pérdida de sus libertades y privilegios, lo que finalmente llevó al estallido de la violencia, los comuneros de Toledo, Segovia, Ávila y Salamanca se rebelaron y libraron la Batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo. La monarquía española y su antiguo adversario, la nobleza, unificaron fuerzas en el común empeño de doblegar la dignidad municipal.

Por virtud de esa alianza la contienda se decidió en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta e impuso el autoritarismo centralista, resolviendo con esto el dilema estado-municipio. La suerte del municipio español cambió por completo, entró en franca decadencia y con ello termina su época brillante, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

Al terminar la dominación árabe, el municipio español rescata del romano los siguientes elementos: la forma de organización territorial, la asamblea de vecinos o concejo abierto, que elegía a sus representantes, los asuntos propios o competencias, y una hacienda municipal¹⁹.

C. Francia

Los habitantes de los municipios en Francia recibían el nombre de *municipes*; desde antes de la revolución, el municipio, equivale a la comuna, que es una especie de división administrativa y territorial dotada de sus propias

¹⁹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 18.

autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por el alcalde (maire) y por su órgano deliberativo denominado concejo municipal.

En territorio francés se dieron fenómenos similares a los que se observaron en el municipio español. Existieron las cartas que concedían el privilegio de autogobernarse a determinadas poblaciones. En algunos casos la autonomía obedecía a condiciones particulares. Así, por ejemplo el obispo de Noyon proclamó por su cuenta la formación del municipio en esa población en 1108.

La característica más importante de los derechos concedidos a los habitantes de los municipios tanto en Francia como en España era su condición de hombres libres; además, todos ellos eran considerados como iguales e incluso si algún noble se instalaba allí debía considerarse sujeto a las normas que regían para todos²⁰.

Tal como sucedió en España, al consolidarse el Estado nacional francés y centralizarse el poder en los monarcas, la organización municipal basada en la posibilidad de elegir a sus autoridades para que ejercieran el gobierno de la comunidad y la administración de la justicia, fue suprimida.

En el periodo de la Revolución francesa se desarrolla la teoría del *pouvoir municipale*, que concibe al municipio como una entidad territorial básica de la organización político-administrativa del estado moderno, que surge por toda Europa, dando origen a la atomización municipal que aún existe. Durante la Revolución existieron en Francia, cerca de 44 000 municipios (comunidades), y a mediados del siglo XX Alemania tenía cerca de 24 000, Austria 4 000, Bélgica 2359, Dinamarca 1298, Noruega 744 y Suecia 2498. Actualmente España e Italia cuentan con más de 8 000 municipios y Francia con cerca de 36 000²¹.

²⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

²¹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 21.

2. El municipio Precolonial

La concepción grecorromana municipal, con influencias visigóticas, árabes e ibéricas, en general es la que se establece en América²².

Algunos autores sostienen que el municipio no surge en América, pues, antes de la llegada de los españoles existían comunidades de grupos étnicos cuya organización social era incipiente, su cultura apenas se iba delineando y conformando, en tanto que, el municipio tiene un origen eminentemente jurídico, ya que sólo la ley es la que formal y materialmente le da vida.

Sin embargo, antes de la llegada de los españoles a tierras mesoamericanas, los pueblos indígenas que habitaban la región ya contaban con cierta organización estable y duradera, mantenida por muchos años, por lo que, ya ha sido tomada en cuenta por leyes y legisladores de la época actual, y han pasado a formar parte del estado moderno.

El primer sitio poblado por europeos en América fue el Fuerte de Navidad, fundado por Colón en 1492. En su segundo viaje fundó La Isabela (hoy República Dominicana), el 27 de noviembre de 1493, trazó calles, repartió solares y tierras, según Ochoa Campos, parece que al principio no nombró cabildo, sino que se reservó para sí el propio gobierno, no obstante, en La Isabela se constituyó el primer municipio americano, ya que más tarde se organizó el gobierno local, a través de regidores, pues en las instituciones de 1493 se establece la forma de elección y el nombramiento de estos funcionarios municipales²³.

Después de conquistar Cuba, el gobernador Velázquez fundó en 1512, la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa, primer municipio y primera capital de la isla. San Cristóbal de la Habana, fundada en 1515, se convirtió en la capital cubana en 1519.

La fundación del nuevo mundo se realizó por medio de la institución municipal. La colonización y la conquista fueron las vías por las que el municipio llegó a territorio americano, a través de él se delineo el régimen colonial en los

²² *Ibidem*, p. 16.

²³ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p., 43.

virreinos establecidos por la corona española en América. Esta génesis de la institución municipal en el periodo colonial, va a imprimir sus propias modalidades al municipio mexicano.

José María Ots y Capdequi afirma que: *Al implantarse en la Indias el viejo régimen municipal castellano, cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendentes. Las nuevas características del ambiente económico y social que las circunstancias impusieron en los territorios recientemente descubiertos influyeron poderosamente en la vida de la institución...Doctrinariamente el régimen municipal que se implanta en las Indias es el mismo régimen que en las viejas ciudades castellanas regía, ya en período de franca decadencia*²⁴.

Desde su nacimiento hasta la actualidad, el municipio busca la mejor forma de participación de la sociedad en la elección de sus autoridades bajo un principio de libertad que les permita estructurarse y administrarse políticamente. De manera rudimentaria, encontramos entre los mexicas (o aztecas), una organización que realizaba esta función, el *calpulli*, que era una estructura semejante a la gens o al clan, donde existía una íntima relación entre el grupo social y el territorio ocupado; este grupo estaba formado por familias emparentadas entre sí y ligadas, además por un antepasado común, es decir, constituía la unidad de la sociedad autóctona en todos los aspectos: territorial, económico, político, religioso y militar. El maestro Ochoa Campos afirma, que el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común (el *calpulli*). En otras palabras nos dice, que el *municipio primitivo era de carácter agrario*²⁵.

El municipio ibérico es el antecedente común para los países iberoamericanos, sin embargo, en razón del mayor o menor grado de descentralización política de cada uno de los países de la región, el municipio muestra perfiles distintos, lo que se refleja en el rango de su autonomía y, por ende, en su importancia dentro de la estructura política del correspondiente Estado.

²⁴ Citado por Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 48.

²⁵ Citado por Cabrera Diricio, Julio, *op. cit.*, nota 8, p. 24.

En el caso de México, los historiadores afirman que la base de la organización económica y social del pueblo azteca se encontraba en la institución del *calpulli*, constituido por un asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo valor está en la tierra que poseen. Entre sus principales funciones tenía la de recaudar y pagar tributos a las autoridades del reino al que pertenecía, aunque manteniendo su autonomía política, económica, militar y religiosa, y participar activamente en la formación militar y educativa de los jóvenes. La aproximación del *calpulli* al municipio es más clara en su organización jurídico-política; los conflictos que se suscitaban en la comunidad se resolvían de acuerdo con la tradición que expresaba siempre la voluntad general.

Los municipios de los pueblos autóctonos tuvieron autonomía local con las características inherentes a todo municipio: autonomía política y jurídica y autosuficiencia de recursos económicos con sus correspondientes atribuciones, ejecución de obras públicas, impartición de justicia, servicio de agua, mercados, reparto y distribución de tierras, comunicación, urbanización y festejos. La compleja organización del *calpulli*, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores reconocidos como Don Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero municipio natural²⁶.

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. Cada *calpulli* contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcau* o administrador general; los *Tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del *calpulli*.

Ciertamente el *calpulli* azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista. En ellos encontramos los gérmenes del actual municipio mexicano, el cual durante la época colonial pasó a constituir la base de dominación del Imperio español²⁷.

²⁶ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 47.

²⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas, *op. cit.*, nota 6, p. 14.

Los señoríos aztecas constituyeron al principio la base territorial de los ayuntamientos, posteriormente, la división se organizó con base en las provincias, que se integraron con las principales ciudades, a las que se les denominaba Cabeceras o Alcaldías Mayores, y en ellas funcionaba un Cabildo.

A juicio del doctor Quintana Roldán, el *calpulli* no puede catalogarse como municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión.

Sin dejar de reconocer algunos elementos de origen indígena al actual municipio mexicano, en México se puede hablar del municipio (*stricto sensu*) a partir de la introducción de la concepción y estructuración de esta entidad jurídico-pública territorial europea²⁸.

3. *El municipio neohispano en la Colonia*

Como primer acto político en estas tierras, Cortés, fundó el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, encontró la base legal para ello en el contenido de las Siete Partidas, que vinculan directamente al Rey con los ciudadanos en aquellas cosas en que exista un interés mayor que beneficie a la Corona, sin intervención de autoridades intermedias.

Siguiendo la estructura de la metrópoli y con la legislación de Indias, el municipio fue controlado desde Madrid, en este municipio no hay representación popular, tiene un gobierno propio pero no electo, una esfera de asuntos propios, pero no cuenta con recursos financieros.

La intención de Cortés, era elegir en él un cabildo que lo dotara de la autoridad suficiente para emprender la conquista. En la tradición castellana, los municipios gozaban de considerable autonomía, de modo que el ayuntamiento

²⁸ Jiménez Dorantes, Manuel, *Autonomía municipal y planteamiento urbanístico*, México, Universidad Autónoma de Chiapas-Fontamara, 2007, p. 68.

recién constituido por Cortés y seis capitanes, lo designó capitán general y justicia mayor²⁹.

Podemos decir que la institución municipal sirvió de instrumento jurídico para la fundación de nuevos pueblos y villas de españoles en los territorios descubiertos. Se consideran dos etapas iniciales: a) la de los municipios insulares que va de 1492 a 1519; y b) la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz (hoy La Antigua) el 22 de abril de 1519.

En su camino a Tenochtitlán, el 15 de agosto de 1520, Cortés fundó un segundo municipio denominado Segura de la Frontera (hoy Tepeaca, en el Estado de Puebla), nombrando alcaldes y regidores. Posteriormente, en 1521 fundó el de Coyoacán, que constituyó de hecho el primer ayuntamiento metropolitano, aunque no se conoce la fecha exacta en que comenzó a funcionar.

Las Ordenanzas emitidas por Cortés en 1524 fueron las reglas básicas para la ordenación política de las ciudades y municipios, se les conoce como *Plan Municipal*, se regulaban aspectos como: el servicio militar; la implantación de la encomienda; planes agrícolas, reglas sobre el arraigo de pobladores, nombramiento de autoridades; formación de cabildos; recaudación de diversos tributos y contribuciones.

El municipio fundado en la Nueva España sufrió transformaciones ocasionadas por los distintos regímenes de gobierno colonial practicados a lo largo de los años. Inicialmente el gobierno fue ejercido por gobernadores, en 1529 se instaló la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se consolidó como forma de dominación política. En el período de 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio colonial.

Desde 1776 la Nueva España se dividió por decreto de Carlos III en doce intendencias que formaron la base de la división territorial y administrativa del virreinato. Los gobiernos municipales en España más bien eran oligárquicos y nombraban abiertamente a sus colaboradores, pero, ese mismo año, se impuso

²⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit*, nota 1, p. 24.

una reforma que establecía la elección de autoridades municipales por todos los vecinos, sentando un precedente que movería la conciencia de los americanos. En relación con el peninsular, el municipio del nuevo continente no cambió en lo esencial, lo que cambió fue la percepción que tanto gobernantes como habitantes de estas tierras tenían de él y que más adelante condujo a la independencia.

El municipio español con influencia romana, germánica y árabe, fue trasladado a las colonias americanas, como parte de todo el proceso de conquista y colonización que llevaron a cabo los españoles desde 1492.

Cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por un cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor.

Los ayuntamientos desempeñaban diversas actividades, conocían de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abasto, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, entre otras.

Los municipios recién fundados gozaban de cierto margen de autonomía, sin embargo, por el fenómeno de sujeción a la autoridad real y específicamente a la virreinal, esta situación duró poco tiempo, además, de que la situación histórica de la península derivada de los sucesos de Villalar, se reflejó en el municipio colonial, la centralización y la enajenación de los oficios públicos, contribuyeron considerablemente a la decadencia del municipio y la tardía instauración de las intendencias trastocó su funcionamiento antes de la independencia.

Los municipios coloniales eran organismos colegiados o corporativos que funcionaban como autoridad gubernativa. Había dos tipos de ayuntamientos: los de españoles y los de los indios o naturales, el trato jurídico que se les daba era diferente y, para los indígenas tuvo efectos discriminatorios. Sin embargo, en el cabildo indígena la designación de los cargos municipales evolucionó hacia un proceso más democrático.

Los ayuntamientos de indios llamados *agregaciones* en la Nueva España, eran instituciones conformadas exclusivamente por indios, es decir, estaba

prohibida la estancia en estos lugares de españoles, criollos, mestizos o negros, para evitar abusos³⁰.

En tanto el régimen municipal indígena no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español trasplantado a la Nueva España, fue respetado durante la Colonia. Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y por descubrir.

Estas disposiciones no dejaron de violarse, pese a ello, en la Nueva España coexistieron el municipio español y el municipio indígena hasta el siglo XVII. En este periodo surge el municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres nacidas por la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

El régimen municipal que se trasladó a la Nueva España, no fue el de las comunas españolas, fue un nuevo tipo de municipio centralizado. Los reyes católicos ya habían iniciado su centralización, pero todavía contaba con un resabio de libertad que lo seguía alentando.

De acuerdo a las facultades con que contaba el ayuntamiento o cabildo, se entiende que el cuerpo gubernativo municipal asumía las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, características de los regímenes monárquicos, sin embargo, la ausencia de separación de poderes no impidió al municipio colonial, ser considerado al menos teóricamente como una entidad estructurada sobre ciertas bases democráticas, principalmente, en lo que se refiere a la designación de los funcionarios del ayuntamiento. Técnicamente, el municipio neoespañol era independiente y gozaba de autonomía.

En el cabildo colonial encontramos: Alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros oficios perpetuos o transitorios, sus facultades eran variadísimas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de

³⁰ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p. 52.

apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que por cuestiones de materia y cuantía no fueran competencia de la Real Audiencia.

Existían dos tipos de cabildo: el cabildo abierto, donde se reunían los vecinos para tomar resoluciones con respecto a los problemas locales graves, y podían ser juntas de gentes o minoritarios; y el cabildo cerrado, como se designaba a las sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal, éstas podían ser: ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas.

La historia registra sólo dos casos de cabildos abiertos en la América Hispánica, exceptuando el de la fundación de Veracruz, que en realidad fue un acto entre soldados. Uno fue el de la fundación de la ciudad de León, Guanajuato (en su origen Villa de San Sebastián de León), el 20 de enero de 1576, y el otro, el de la fundación de San Pedro de Higuera, Honduras en 1536.

Abundan testimonios en la Nueva España, de las presiones que habitantes de ciudades y villas llevaron a cabo para obtener participación en la dirección de los asuntos públicos, lo que en esencia, equivalía a la instauración del cabildo abierto en los municipios, aunque no hubieran oído hablar de él, sin embargo, prácticamente fue proscrito durante el régimen colonial.

Pero indudablemente, la gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades. Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abasto, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social.

Un aspecto importante a destacar de la organización municipal de la colonia, es el que se refiere a su hacienda, por las importantes atribuciones con las que contaba en materias como: abasto, control de precios agrícolas, etc. La hacienda colonial estaba constituida por ingresos y gastos, así como por bienes patrimoniales y muebles del ayuntamiento: los arbitrios (arbitrios o mercedes, eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios), tasas, bienes de propios, comunales, pósitos y alhóndigas (bajo control municipal que en mucho equilibraron los precios de productos agrícolas de primera necesidad), que integraban las finanzas de las corporaciones locales.

Para su mantenimiento y el mejor cumplimiento de sus atribuciones, los ayuntamientos contaban con dos tipos de bienes patrimoniales: los comunes y los propios, los primeros como las fuentes, plazas donde se hacían las ferias y los mercados, los arenales, las carreteras y los montes. Los propios, directamente del ayuntamiento o los daban en arrendamiento; eran rústicos o urbanos.

La base democrática del municipio colonial desapareció cuando el municipio español entró en franca decadencia, alejándose de la originalidad de los cargos respectivos, convirtiéndolos en verdaderas mercancías cuya transmisibilidad por venta fue una grave afrenta para las comunidades municipales.

En el desenvolvimiento del municipio colonial, se identifican tres aspectos negativos principales: a) el racismo, b) la injerencia de la autoridad virreinal y, c) la venta de cargos³¹.

La monarquía española urgida de fondos económicos estableció la regiduría perpetua. El oficio de regidor se compraba y heredaba de padres a hijos, el español rico que compraba ese oficio, al morir lo heredaba a su hijo que ya era criollo, es decir, hijo de español pero nacido en México, de esa forma, la regiduría perpetua poco a poco fue entregando el control de los ayuntamientos de todo el país a los criollos, lo que les permitió tener tribuna para hablar y hacer política para defender sus intereses locales. Y fue el criollismo, el que a través de un ayuntamiento en 1808, pidió la autonomía de la colonia.

Con las reformas de 1767 el régimen municipal colonial entra en decadencia, los vicios de la administración hacendaria, la falta de organización administrativa en relación al funcionamiento de los cabildos y la reducción de la independencia municipal, marcaron su declive.

Pese a su decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y dignidad al implantar el ayuntamiento a la Ciudad de México en julio de 1808 y la radicación popular de la soberanía, a consecuencia de la invasión napoleónica a la Península y la usurpación del trono por el impostor francés.

³¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 28.

Un acontecimiento importante para la vida democrática moderna es la Revolución francesa. El municipio le debe a este hecho, la afirmación de un poder municipal, por ley del 14 de diciembre de 1789 se le confirieron atribuciones específicas, con las cuales adquirió el carácter de cuarto poder, precedente importante en la actividad liberadora de los cabildos coloniales.

En el orden municipal, tal acontecimiento en México le inyectó razones al movimiento precursor de la independencia y se reflejó en la actitud asumida por el ayuntamiento de la capital el 19 de julio de 1808, el síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos declaró que la Nueva España debía ser una nación soberana e independiente.

El municipio romano-germánico constituyó el instrumento jurídico para la dominación de la península ibérica por los romanos y los godos; el municipio español fue la base para la reconquista y expulsión de los árabes del suelo español; en América, el municipio colonial (neoespañol) también fue el instrumento jurídico fundamental para la colonización y conquista del nuevo continente, particularmente de la Nueva España.

4. El municipio en el México independiente

El impacto de la invasión napoleónica a la metrópoli, generó la coyuntura en la Nueva España, para que los gobiernos municipales participaran como protagonistas en las luchas políticas que se avecinaban. Es significativa la actitud asumida por el cabildo de la Ciudad de México, Francisco Primo de Verdad y Ramos, apoyado por algunos miembros del cabildo, como el regidor Juan Francisco de Azcárate y otros simpatizantes de la causa como Fray Melchor de Talamantes, en su discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado, propuso declarar el desconocimiento de la autoridad metropolitana y en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder.

Los criollos que habían sido relegados de las responsabilidades gubernamentales, habían sufrido afectaciones económicas con motivo de las reformas borbónicas y el único espacio donde conservaban cierta presencia era en los ayuntamientos, reaccionaron en varias partes del territorio americano de forma similar a como lo habían hecho las autoridades locales en la península, constituyendo juntas para sustituir a las autoridades coloniales. De esta forma, los integrantes de los ayuntamientos de tierras americanas recuperaron un medio de participación política y de distintas maneras intervinieron en el proceso que culminó con la independencia de las colonias.

La independencia de México significó la desaparición de la autoridad virreinal, lo que provocó un sensible vacío de poder que favoreció el dominio de los caudillos, dos órdenes entraron en pugna, el colonial en desaparición y el emanado de la independencia. Esta situación se reflejó en el municipio, que tuvo un accidentado recorrido a lo largo de siglo XIX.

Con el siglo XVIII comenzó un nuevo ciclo de la historia municipal: la influencia francesa que llegó hasta 1910. En ese periodo, Carlos III establece el régimen de intendentes, comienza la centralización que se concretiza en la Constitución de Cádiz de 1812, se establecieron las jefaturas políticas y se copió el prefecto francés desde esa época.

Durante el siglo XIX y principios del XX impera la figura del jefe político, que es jefe de distrito, es decir de todos los ayuntamientos de su distrito, de él depende la administración de los municipios, todo se hace por su voluntad.

Poco se sabe sobre el papel que jugaron los ayuntamientos a partir de 1810 durante la guerra de Independencia, muchos apoyaron la causa libertaria de Hidalgo, sin embargo, la mayor parte de ellos adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales. Los ayuntamientos coloniales de esa etapa de nuestra historia jugaron un importante papel en la lucha.

El 17 de septiembre de 1810 en San Miguel el Grande (hoy San Miguel Allende), Hidalgo convocó a los vecinos notables para formar un nuevo cabildo presidido por el Lic. Ignacio Aldama, al que se conoce como el Primer Ayuntamiento del México Independiente.

El cabildo colonial, en un primer momento asumió la defensa de España ante la invasión napoleónica, en un segundo momento se convirtió en protagonista de la lucha por la independencia y en un tercer momento, de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas, hizo posible la expedición de leyes fundamentales.

A. Elementos Constitucionales de López Rayón

En los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón de 1811, el ayuntamiento aparece como la fuente primigenia de la representación nacional, en el artículo 23, se señalaban los atributos para ocupar los cargos concejiles y que los ayuntamientos debían ser los cuerpos dirigentes de las principales ciudades y de las poblaciones de menor tamaño.

B. Constitución de Cádiz

La Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, tiene su antecedente inmediato en la Carta de Bayona, de clara influencia francesa³². Promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812, constituye el principal vínculo entre los antecedentes hispánicos del ayuntamiento y su posterior desarrollo en nuestro país, pues, influyó en textos constitucionales mexicanos posteriores, y al amparo de esa constitución se realizaron elecciones de ayuntamientos, lo que quiere decir que operó en la práctica.

Sus normas también se aplicaron en la elección de diputados a las Cortes de España y de representantes para las juntas provinciales. Su objetivo principal era organizar a la nación de modo centralista y uniforme con destacado impacto francés.

Los asuntos municipales son tratados en el título sexto, capítulo I, esto constituye un rasgo propio del constitucionalismo hispano, distinto al criterio

³² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 24.

adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, en la que la regulación de las cuestiones locales debe corresponder a los estados de la Unión.

La Constitución de Cádiz reinstauró el sistema de elección popular de ayuntamientos, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año; introdujo innovaciones importantes como, la integración del ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, y la de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana, es decir, los municipios pasaron a ser verdaderas instituciones que constituían una instancia de gobierno, fundamentados en una base territorial y de población, pero, también sentó precedentes negativos como las jefaturas políticas del modelo francés, los jefes eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores; y la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda; fue la primera constitución continental moderna, con ella la Corona española se convierte en una monarquía constitucional.

C. Constitución de Apatzingán

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocido como Constitución de Apatzingán, fue expedido el 23 de octubre de 1814 y no contiene ningún capítulo referente a los gobiernos municipales, además de que esta Constitución no tuvo vigencia.

D. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Al amparo del Plan de Iguala, celebrado con Vicente Guerrero en febrero de 1821, Agustín de Iturbide proclama la independencia de México, hecho que fue reconocido por el virrey O'Donojú en los Tratados de Córdoba, estableciendo que la forma de gobierno sería una monarquía moderada. Posteriormente pretendió sustituir la Constitución hispana (Cádiz) con El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano suscrito por el Congreso Constituyente el 18 de diciembre de

1822, otorgando vigencia a las leyes, órdenes y reglamentos promulgados hasta el 24 de febrero de 1821, siempre y cuando no se opusieran al Reglamento; así como a las leyes, órdenes y decretos que se expidieran en consecuencia de la lucha de independencia.

Algunos artículos del Reglamento, hacen referencias a cuestiones municipales. El artículo 24, decreta elecciones para 1823; el 52, el nombramiento de jefes políticos; el 91, subsistencia y atribuciones de los ayuntamientos; y otros. Aunque no se le reconoce el rango de documento constitucional, su valor consiste en que a partir de él se verifica cómo la tradición centralista tiende a incorporar en los instrumentos organizacionales del gobierno la cuestión municipal, en tanto que los federalistas dejan este asunto para que sea resuelto por las respectivas constituciones estatales.

Los ayuntamientos fueron protagonistas importantes en el proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

E. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

Tras la caída de Iturbide, el país estaba políticamente convulsionado y a pesar de que se encontraba en sesiones el Congreso electo en 1822, las provincias no le reconocían atribuciones constituyentes, algunas como Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas se habían pronunciado por integrarse en una federación, lo que obligó al Congreso a emitir en mayo de 1823 la convocatoria para un Congreso Constituyente a fin de elaborar un Proyecto de Constitución, conocido como Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, donde se preveía entre otros cargos la elección indirecta de los miembros de los ayuntamientos. En los artículos 2 y 7 se hace referencia a la proporción de miembros del ayuntamiento en relación con la población y a la función judicial que deberían desempeñar los alcaldes.

F. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Emitida por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, establecía los principios básicos de la organización federal que serían desarrollados en detalle por la Constitución que debía elaborar dicho Congreso. El documento, de clara inspiración federalista, no hace mención alguna a los ayuntamientos, sólo señala el principio de la división de poderes y da por entendido que lo relacionado a los gobiernos de pueblos y ciudades era materia que debía ser atendida por las constituciones de los estados, en las que se regularía la organización de su gobierno interior.

G. Constitución Federal de 1824

El 4 de octubre de 1824, siguiendo el modelo de la Constitución estadounidense, el Congreso General Constituyente promulgó, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Este documento siguiendo el criterio del Acta Constitutiva, no se refirió directamente a los ayuntamientos por considerar que esa materia correspondía al contenido de las constituciones estatales. En su artículo 161, fracción I, dispone que: *Cada uno de los Estados tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.* Considerando estas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los Estados nacientes, así como las primeras Leyes Orgánicas municipales. El modelo seguido por los Estados para organizar a las municipalidades, en buena medida fue, el de la Constitución de Cádiz.

H. Constitución de 1836

Al arribar los conservadores al poder, quedó sin efecto la Constitución Federal de 1824. El Congreso Federal electo en 1835 indebidamente se asumió como Poder Constituyente expidiendo el 15 de diciembre del mismo año las Bases

para la nueva Constitución que suprimía el sistema federal, calificando al sistema gubernativo de la nación como *republicano representativo popular*, por lo que el territorio nacional se dividiría en departamentos, que serían definidos en una ley constitucional.

La Constitución de 1824 fue sustituida por las llamadas Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836. La Sexta Ley regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, el Congreso debía hacer la división del territorio en departamentos a través de una ley constitucional y en el artículo 1 de la Sexta, se establecía que los departamentos a su vez habrían de dividirse en distritos y estos en partidos.

También dispuso la elección popular de los ayuntamientos en todas las capitales de departamento, en los puertos con 4000 habitantes y en los pueblos de más de 8000. De esta forma, por primera vez en la historia del México independiente, la división política quedó reglamentada.

La Sexta Ley, consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad. En su artículo 7, fracción VIII, tenemos un antecedente de la suspensión de ayuntamientos, facultad que se atribuyó en dicho ordenamiento a los gobernadores departamentales.

La vigencia de las Siete Leyes fue muy accidentada y en los años subsecuentes se sucedieron múltiples enfrentamientos y tensiones entre centralistas y federalistas³³; con dificultades rigieron hasta la proclamación del Plan de Ayutla.

I. Proyecto de reformas de 1840

El documento, elaborado por una comisión del Congreso, mantenía la organización centralista y la existencia de departamentos, divididos en distritos y partidos; planteaba algunos cambios en los ayuntamientos en los que sus miembros serían nombrados popularmente.

³³ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 46.

A diferencia de la Constitución de 1836, en la que se dejaba la duración de los ayuntamientos a las leyes secundarias, en el Proyecto de reformas se establecía la renovación por tercios cada dos años.

J. Proyecto de Constitución de 1842

Con la firma del convenio de la Estanzuela en 1841, Santa Anna regresa al poder y con esto prácticamente termina la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales. El Congreso Constituyente convocado en diciembre del mismo año, elaboró el Primer Proyecto de Constitución de fecha 25 de agosto de 1842, se mantiene la organización centralista y se establece que los gobernadores de los departamentos serán electos en forma indirecta cada uno de ellos y ya no por designación presidencial. No se dedicó ninguna parte al gobierno de las poblaciones, el Constituyente daba por supuesta la permanencia de los municipios.

K. Bases Orgánicas de 1843

Expedidas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana (o Bases Orgánicas), significaron una franca regresión centralista. A través de ellas se restableció la designación de los gobernadores por el Presidente de la República.

En el artículo 4 se señala que *el territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades*, con lo que se reconocía la existencia de los municipios. La fracción X del artículo 134 aludía al municipio, pero no se incluyó ningún precepto referente a los ayuntamientos, las Bases reglamentaron en forma deficiente al municipio.

Los ayuntamientos fueron restablecidos en 1845 y en 1848 se expidió la primera legislación sobre los fondos municipales, llamado Plan de Arbitrios.

Las Bases Orgánicas estuvieron en vigor un poco más de tres años, pues en agosto de 1846 el movimiento de la Ciudadela, encabezado por el general

Mariano Salas, terminó con el gobierno del general Paredes y con la vigencia de las bases orgánicas.

L. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En agosto de 1846 se formó el Congreso Constituyente convocado por el general Paredes, compuesto mayoritariamente por liberales tanto *puros* como *moderados* en el que destacan los nombres de Mariano Otero, Benito Juárez, Manuel Crescencio Rejón, Ignacio Comonfort y Valentín Gómez Farías. El Congreso no formuló un nuevo proyecto y aceptó la propuesta de Mariano Otero de que además de la Constitución Federal de 1824, debía entrar en vigor un acta de reformas expedidas por el propio Congreso.

El Acta fue aprobada en mayo de 1847, pero, ni la Constitución de 1824 ni el Acta contienen disposiciones relativas a los municipios o a sus ayuntamientos.

M. Bases para la Administración de la República

Con ellas, el federalismo fue nuevamente sustituido. Santa Anna, que había instaurado una dictadura personal, expidió un decreto el 11 de mayo de 1853, otorgando facultades a los gobernadores de los estados para suspender y remover ayuntamientos y a sus individuos e informando después al Supremo Gobierno.

En marzo de 1855 apareció un decreto del Supremo Gobierno que regulaba la administración municipal determinando que a partir del 1 de agosto del mismo año, el desempeño de las funciones administrativas y municipales quedarían a cargo de los intendentes, quienes estarían bajo la supervisión de los subprefectos.

N. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Fue expedido el 15 de mayo de 1856 por Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República Mexicana, de tendencia centralista como lo muestra el

artículo 114, en el que dispone que *el presidente de la república nombrará a los gobernadores de los estados y distritos*.

El Estatuto no contuvo un capitulo dedicado en forma especial al municipio, sin embargo, sí contempló varias disposiciones relativas al mismo. El artículo 28 relativo a las obligaciones del ciudadano, señala, por ejemplo, como una de ellas, que los ciudadanos se adscriban al padrón de la municipalidad; el 102 trata de los bienes, rentas y contribuciones comunales o municipales; el 110 de los gastos no comprendidos en el presupuesto municipal; el 117 de la aprobación por los gobernadores de los planes de arbitrios y los presupuestos de las municipalidades.

O. Constitución de 1857

El Congreso Constituyente de 1856-57 surgido de la Revolución de Ayutla, promulgó la Constitución del 5 de febrero de 1857. Apegada a la de 1824, inspirada en los principios ideológicos de la Revolución francesa y en cuanto a la organización política acogió el modelo federalista de los Estados Unidos de América, estableciendo el sistema de gobierno republicano federal, dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Fiel a su posición federalista, la Constitución no hace mención alguna a la instalación de ayuntamientos. El artículo 31, señala la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, el Estado y el municipio; el 36, menciona la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad, dando por hecho la existencia del municipio, cuya regulación específica correspondería a los gobiernos de los estados, y no sería materia de la Constitución federal.

En el artículo 72 se faculta al Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, se determina la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales. El artículo 109 expresa que *los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular*, lo que, constituye el antecedente del actual artículo 115 en materia municipal,

mediante las reformas al texto de 1857, propuestas por don Venustiano Carranza en 1914.

La promulgación de la Constitución de 1857, no trajo paz al suelo mexicano, el caos resurgió, el clero y los grupos privilegiados se opusieron totalmente a los lineamientos de la nueva Carta Magna. A finales de 1861 y principios de 1862 vinieron los conflictos con España, Inglaterra y Francia.

P. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Fue emitido por Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, con el fin de organizar su gobierno imperial, de vigencia efímera. El Estatuto contenía previsiones sobre el gobierno municipal y hasta qué nivel tendría posibilidad de intervenir el emperador.

El artículo 36 señala que *cada población tendrá una administración municipal propia*; el 37, dice que *la administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales*; el 38, que *los alcaldes ejercerán sólo facultades municipales*; y el 43, dispone que *los ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año*.

El objetivo del Imperio era instaurar un régimen policíaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local. La monarquía y la centralización ahogaron la vida municipal.

Al restaurarse la República recuperó su vigencia la Constitución Federal de 1857, en agosto del mismo año se convocó a elecciones. Con el gobierno de Juárez el sistema municipal se estabilizó, quedando nuevamente en manos de los estados la facultad de organizar su gobierno interior.

Los gobiernos conservadores sometieron a los municipios a la rigidez de las instituciones centralistas, redujeron sus atribuciones y le negaron un auténtico sustento democrático, su regulación era inevitable, pues, adoptada la forma de Estado Unitario, los departamentos o regiones, carentes de autonomía, no iban a

poder expedir su propia constitución local, disponiendo su régimen interior, como sí lo podían hacer los Estados en el sistema federal.

El proceso de municipalización en México comenzó en 1812-1813 y prosiguió a partir de 1821, el primer efecto de la independencia fue aumentar el número de ayuntamientos, Ferrer y Bono señalan que de treinta y seis que había al principio del movimiento, se incrementó a seiscientos veintisiete al concluir. La proliferación de municipios trajo como consecuencias la abolición de la mayor parte de las *repúblicas de indios*, los mestizos obtuvieron el control en diversos municipios; y muchos pueblos que habían disfrutado de gobiernos autónomos pasaron a convertirse en agencias municipales de otros, provocando serios conflictos entre la llamada *gente de razón* y los *indios* o *naturales*, situación que se repitió a lo largo de la vida independiente³⁴.

Sin embargo, al triunfo de los liberales y de la Reforma como movimiento social, no se diseñó un proyecto apropiado para el municipio, inclusive, se establecieron un par de medidas que lo afectaron, particularmente en su hacienda, la desamortización de bienes que afectó a municipios y comunidades obligándolos a vender parte de su acervo, y la eliminación de las alcabalas, que favoreció al comercio y la industria, pero, disminuyó los ingresos que percibían los ayuntamientos por estos impuestos, sin ninguna compensación a cambio.

La vigencia de la Constitución de 1857 se mantuvo durante la etapa porfirista que duró desde 1876 hasta 1911, aunque tuvo varias reformas, ninguna de ellas abordó el tema municipal. El general Porfirio Díaz se lanzó a la conquista del poder, enarbolando la bandera de la libertad municipal, en el Plan de la Noria de 1871 proponía como uno de sus objetivos: *que la Unión garantice a los ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia*.

En el Plan de Tuxtepec del 1 de enero de 1876, prometió *eleva a rango constitucional la no reelección*, afirmando, que el poder municipal había desaparecido completamente, que los ayuntamientos eran simples dependientes

³⁴ Citados por Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 13, p. 126.

del ejecutivo, para hacer las elecciones³⁵. Ya en el poder, el general Díaz reprodujo e incrementó los mismos vicios que al principio criticaba. Llevó al municipio a una situación similar a la que tuvo en el régimen de Santa Anna, es decir centralista, el prefecto era la máxima autoridad en cuestiones municipales y sólo estaba subordinado al gobernador del estado y este último al Presidente de la República, esto convirtió a los municipios en el engranaje de la tiranía, es decir, operaba una dependencia indirecta de la institución municipal.

El siglo XIX, significó una etapa difícil para la institución municipal en México, debido a la pugna originada por la lucha entre liberales y conservadores (es decir, federalistas y centralistas). Los municipios nunca alcanzaron el florecimiento que tuvieron en la época colonial y se vieron afectados en cuanto a su libertad y autonomía, pues desde la Constitución de Cádiz de 1812, se introdujo el nefasto sistema de los jefes prefectos políticos, quienes presidían el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los ayuntamientos.

Las constituciones centralistas tuvieron el mérito de regular la institución municipal aunque sujeta a los órganos superiores de gobierno, les redujeron sus atribuciones y les negaron un auténtico sustento democrático. Los textos federalistas no regularon de manera efectiva al municipio, en su afán por respetar la autonomía de los estados.

5. *El municipio mexicano de 1917*

En el Congreso convocado por Camilo Arriaga para constituir el Partido Liberal, celebrado el 5 de febrero de 1901, se tomó la resolución de luchar por la libertad municipal, lo que recogía y expresaba tempranamente una demanda que habría de crecer e integrarse al ideario de la Revolución Mexicana.

El 1 de julio de 1906 se proclamó el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano en el que uno de los objetivos era *la supresión de los jefes políticos* y sobre la cuestión municipal el programa planteaba en su artículo 46, la

³⁵ *Ibidem*, p. 130.

reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

En el Plan de San Luis Potosí, Madero afirma que: *los poderes legislativo y judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho... las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e informan de igual manera a las autoridades municipales.*

Madero deseaba hacer resurgir el civismo de los mexicanos desde el municipio; Luis Cabrera sostenía que las prácticas democráticas debían *levantarse sobre los cimientos municipales*. Además, el municipio se consideraba como el punto de partida para reconstruir a la patria mexicana y defenderla de cualquier agresión externa.

En apoyo al movimiento de Madero, el Plan Político Social proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal en 1911, proponía en su punto VI, *la reorganización de las municipalidades suprimidas*.

Villistas y zapatistas, propusieron un municipio fundado, para su régimen interno, en asambleas populares donde participaran abiertamente todos los ciudadanos para decidir sobre los problemas municipales y los de la nación. Además, lo consideraban como la base de la organización de los poderes locales o estatales y de la reconstrucción del país al triunfo de la revolución y de la conformación del nuevo sistema político a nivel nacional.

Por estas razones, el Constituyente de 1916-17 tuvo que enfrentar el problema municipal. Sin embargo, aun ocupándose ampliamente del municipio, el Constituyente de Querétaro, acabó tergiversando y desvirtuando la esencia del problema del municipio, que es la demanda del autogobierno ciudadano.

El municipio mexicano durante buena parte del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido. Privado de libertad y sujeto a los jefes políticos durante los 34 años que duró la dictadura (incluido el periodo de Manuel

González), por ello, no es difícil pensar que el municipio libre haya sido bandera y postulado de la Revolución Mexicana.

El constitucionalismo mexicano, a partir de la independencia olvidó e ignoró al municipio por razones de técnica legislativa. Se pensaba que la federación no debía interferir la autonomía de los estados en sus regímenes interiores, en donde se encuentra el régimen municipal; sin embargo, es digno de señalarse que la importancia que tuvieron los ayuntamientos en la conquista y colonización de América por los españoles, también la tuvieron en los movimientos independentistas dirigidos a reivindicar la soberanía popular.

La lucha por la libertad municipal fue una de las banderas enarbolada por el movimiento revolucionario. Casi no hubo programa ni plan revolucionario que no le diera importancia, el anhelo era restablecer la democracia, abolir las jefaturas políticas e instaurar el municipio libre.

En el artículo 28 del Pacto de la Empacadora de marzo de 1912, Pascual Orozco señala que era necesario hacer efectiva la independencia y la autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, y en el artículo 29, que se suprimirían en toda la República los cargos de jefes políticos, y que sus funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

En decreto emitido el 12 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza reconoce en el municipio la base de la organización política de la nación, por lo que, su incorporación en el texto constitucional debería conducir a la libertad política en la vida municipal y por ende, a la independencia económica de sus autoridades. En su mensaje dirigido al Congreso Constituyente de 1916-17, propone reformas a la Constitución de 1857, aludiendo al municipio libre como *una de las grandes conquistas de la Revolución* y la base del gobierno libre, con esto, desaparecía la autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal.

El municipio libre debe constituir una expresión fundamental del federalismo mexicano, es un principio básico incluido en los planes de San Luis y de Guadalupe. El 26 de diciembre de 1914, Carranza expidió un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución de 1857, mejor conocido como Ley del Municipio Libre.

El artículo 32 del Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención Revolucionaria de abril de 1916, propone: realizar la independencia municipal, otorgando a los municipios una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales, preservándolos de ataques y sujeciones a los gobiernos federal y local. Es decir existía el consenso entre los distintos grupos revolucionarios para rescatar la organización municipal y garantizarle su autonomía.

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrando en vigor el 1 de mayo del mismo año, en el artículo 115 se regula la institución municipal. Con esto se reorganizaría y consagraría la estructura interna del municipio mexicano.

Las discusiones de los constituyentes de 1916-17, se centraron en tres aspectos importantes en relación con el proyecto del artículo 115: 1) la posibilidad de que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretaran excesivamente su libertad; 2) si los ayuntamientos deberían recaudar todos los impuestos, incluyendo los correspondientes al erario estatal, y 3) el que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las diferencias entre los municipios y los estados por cuestiones hacendarias.

La Segunda Comisión de Constitución subrayó que *la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país*³⁶.

Entre las propuestas de los congresistas destaca la de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara quienes sostenían que: *no puede haber libertad política, ni administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se necesita tener esa libertad con base económica*. El problema que se plantearon y trataron de resolver los constituyentes fue el de la forma de garantizar la autonomía económica de los municipios.

Después de la postulación del diputado Jara, el debate se circunscribió casi exclusivamente al tema de la libertad económica, olvidándose todos los aspectos

³⁶ *Ibidem*, p. 135.

políticos de la vida municipal. Al final, se retiró la propuesta de que el municipio recaudara todos los impuestos, se estableció que la hacienda municipal se formara con las contribuciones que señalaran las legislaturas locales, que en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales y se dispuso que los municipios administraran libremente su hacienda.

La problemática política del municipio fue escamoteada y sustituida por una problemática económica, que finalmente no se planteó ni resolvió adecuadamente.

El Constituyente de 1917 respondió al anhelo de los mexicanos con el principio de que: si había libertad económica la libertad política estaba asegurada, lo que al paso del tiempo, resultó insuficiente y utópico, porque al municipio mexicano no se le dotó de una estructura política que permitiera a los ciudadanos expresar su pensamiento sobre cualquier aspecto de la vida municipal y nacional.

Al discutirse en lo particular la fracción II del artículo 115, el constituyente Rafael Martínez de Escobar señaló, que la intervención de las legislaturas y los gobiernos estatales en la aprobación de los fondos municipales limitaría la libertad municipal.

El constituyente de 1917, no dio una respuesta clara al problema de la libertad económica del municipio, tanto la autonomía financiera como la libertad municipal quedaron supeditadas desde entonces y por obligación legal a la voluntad de los gobernadores y de las legislaturas estatales, esto ha obstaculizado el desarrollo pleno del federalismo, así como el progreso y desarrollo democrático del municipio mexicano.

El maestro Tena Ramírez señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y, las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales³⁷.

Por su parte el Dr. Jorge Carpizo ha señalado que al municipio se le quería ver fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base

³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 153.

de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo³⁸.

El municipio mexicano sigue sujeto a los poderes federal y estatal, a casi un siglo de promulgarse la Carta Magna poco se ha hecho para darle vigencia al proyecto constitucionalista, por diversos motivos no se ha reconocido plenamente la libertad municipal, en tanto esta situación no cambie no veremos al municipio como una verdadera expresión del federalismo mexicano.

En México, el concepto municipio se aplica a las comunidades asentadas en una región que reúne las características señaladas en cada constitución estatal y por la Constitución federal, por lo que, el municipio mexicano es una entidad socio-política-jurídica, regulada por el sistema jurídico del Estado mexicano. La formalidad legal es determinante para que el municipio exista en la concepción del Estado moderno. No puede haber municipio sin ley, tampoco ley sin municipio,

Actualmente, los municipios mexicanos están constituidos por comunidades naturales a las que las leyes orgánicas municipales de los estados indistintamente denominan delegaciones, subdelegaciones, intendencias, comisarías, subcomisarías, ayudantías municipales, rancherías, etc. Estas comunidades elementales, por su propia naturaleza son la fuente material de los municipios.

Formalmente el nuevo municipio mexicano es producto de la ley, mientras esta no le otorgue esa categoría, cualquier conglomerado humano se quedará simplemente como vecindario, ranchería o comunidad, aún con su organización interna y su asociación.

Aunque surja del reconocimiento de la ley, el municipio goza de la garantía institucional por lo que el Estado no podrá disminuir sus capacidades naturales ya que esto atentaría contra su esencia.

Indudablemente que el Estado y el municipio han evolucionado, el municipio histórico no es el de hoy, ni el Estado actual se corresponde con la forma de división territorial y política de los orígenes de los pueblos.

³⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1ª reimpression, 2012, p. 511.

La Revolución francesa trajo consigo el replanteamiento del papel de los municipios en la estructura política del Estado, se les concibió como entes originarios de poder con atribuciones propias y definidas, se consideró que estarían mejor gestionados por autoridades locales con lo que la administración de sus asuntos tendría mejores resultados, pues nadie mejor que ellos para saber lo que necesitan y la mejor forma de lograrlo.

El municipio actual responde al instinto natural de socialización, se ha conformado y constituido como sociedad, el Estado debe reconocer y tutelar la libertad municipal asegurándole en la legislación sus atributos fundamentales como son la autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera.

El municipio mexicano, ha sufrido una serie de cambios correspondientes a los distintos regímenes políticos: colonial, independiente, revolucionario y constitucional, que ha experimentado, tuvo su origen en la conjunción de las culturas españolas y nativa y no en la mera implantación hispánica de esta institución fundamental. La distancia que media entre el *calpulli* prehispánico y el municipio colonial, e incluso el de la independencia es enorme; lo es también, aunque en grado distinto, entre el municipio anterior y el posterior a la Constitución de 1917.

A partir de 1910 y durante el movimiento armado, villistas y zapatistas, demandaron la vigencia y libertad del municipio, lo que se concretó legalmente hasta 1917, antes, sólo era considerado como una comunidad territorial, ignorada política y económicamente.

La Constitución de 1917 en su artículo 115, determina la existencia del municipio sobre tres bases: la primera señala que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno federal; la segunda establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado, conforme lo señale la legislación local; la tercera otorga la personalidad jurídica a los municipios para todos los efectos legales.

El constituyente centró su discusión en la base dos, que establece la libre administración de la hacienda municipal y omitió la importantísima discusión sobre la democracia municipal y la participación ciudadana. Sin embargo, la libertad económica del municipio que la Constitución asentó no ha sido hasta la fecha concretada.

De lo que puede deducirse, que un proyecto para el municipio libre ha sido postergado desde el constituyente de 1917. Esto, porque el constituyente creó una estructura jurídico-política que permitió el desarrollo de una sociedad capitalista *moderna* y no el desarrollo de una sociedad democrática.

Los formadores de la patria no se equivocaron al proclamar que el municipio debe ser la escuela de la democracia.

SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO

II. MARCO JURÍDICO

Salvo los breves periodos de 1835-1846 (la república central) y 1863-1867 (el imperio francés), México ha vivido en su etapa independiente bajo un régimen federal. Siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz se estructura la Constitución de 1824 creándose el estado federal acorde a los principios constitucionales norteamericanos. El artículo 4, señala que *la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal* y el artículo 6, proclama *la división del supremo poder federal para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*.

El sistema político así establecido garantiza el autogobierno democrático de las entidades que conforman la Federación en un marco de convivencia dispuesto por una ley suprema, la Constitución federal y por las constituciones de cada uno de los estados de la República. En el documento federal no se hace una clara referencia a los ayuntamientos, considerando que esto era materia de las constituciones locales, el artículo 161, señala que *cada uno de los Estados tiene obligación de: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva*.

De esta forma, el federalismo se adaptó a la realidad de las provincias antes rebeldes, aunque también, se reconoció a la religión católica como de Estado, manteniéndose los fueros militares y eclesiástico.

En etapa posterior, inspirada en los fundamentos ideológicos de la Revolución francesa, apegada a la Constitución de 1824 y al modelo federalista norteamericano, el Constituyente surgido de la Revolución de Ayutla (1856-57), promulgó la Constitución de 1857.

Acorde con su espíritu federalista, esta constitución no hace alusión alguna a la instalación de los ayuntamientos, sin embargo, en sus artículos, 31, *Obligación de todo mexicano*; y 36, *Obligaciones del ciudadano de la República*,

da por hecho la existencia del municipio, que será regulado por la constitución estatal y no por la federal. El artículo 109, señala que *los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular*, lo que constituye el antecedente del actual artículo 115 en materia municipal.

A finales del siglo XIX y principios del XX, el municipio mexicano estuvo severamente sometido a los dictados de la política porfirista. Este estado de cosas, propició que uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentidos por el pueblo mexicano fuera el reclamo por un municipio libre. En el artículo 32 del Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención Revolucionaria del 18 de abril de 1916, se propone: *Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones a los gobiernos federal y local.*

Existía consenso entre las distintas facciones revolucionarias por rescatar la organización municipal y garantizarle su libertad. En su mensaje dirigido al Congreso Constituyente de 1916-17, donde propone las reformas a la Constitución de 1857, Venustiano Carranza alude al municipio libre como *una de las grandes conquistas de la Revolución*, considerándolo como la base del gobierno libre, y que al incorporarse al texto constitucional debería conducir a la libertad política en la vida municipal y a la independencia económica de sus autoridades. Fue en la Constitución de 1917 donde el municipio libre alcanzó plena concreción legal, antes sólo existió como una comunidad territorial, ignorada política y económicamente.

1. *El régimen municipal en el marco jurídico constitucional mexicano*

El federalismo consiste en la asociación de un conjunto de entidades soberanas previamente existentes que se integran en una unidad mayor denominada Federación, a la que ceden parte de su soberanía, pero, reteniendo cada una de

las unidades originales (estados), un conjunto de atribuciones propias que ejercerán en su territorio.

La Federación se desenvuelve en dos ámbitos de competencia: el federal, de alcance en todo el territorio nacional, formado por la unión de las entidades locales, en el que se desarrollan competencias atribuidas a la autoridad nacional y, un ámbito específico reservado a las autoridades locales, que ejercen autónomamente sus poderes sobre áreas de competencia distintas a las asignadas a la federación.

En este sistema, la Constitución general define las materias que corresponde regular al gobierno de la federación y deja todo lo no atribuido expresamente a ésta, a los poderes estatales, los cuales deben de mantener la forma de gobierno republicano, representativo y popular, asimismo, dispone una serie de limitantes a los estados que garanticen la existencia y continuidad de la unión establecida.

Entre las regulaciones establecidas por la Carta Magna están las relacionadas con el municipio, constituidas por un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles, donde se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios del país.

En el marco de respeto a la soberanía de los estados, la Constitución ordena que éstos a través de sus legislaturas locales integrarán a sus constituciones y leyes propias, las normas jurídicas que regirán la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad y de los municipios que la integran.

Por lo que, considerando el punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio mexicano está formado por:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de su propio articulado; las constituciones estatales con sus leyes y reglamentos; las leyes orgánicas municipales; la Ley Anual de Ingresos Municipales; el Bando de Policía y Buen Gobierno; los reglamentos municipales; Otras leyes estatales de aplicación municipal.

Este conjunto de normas que constituyen el marco jurídico municipal arriba señalado, reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio, lo que significa que el municipio posee capacidad para resolver los problemas económicos, políticos, sociales y culturales que afectan a su comunidad. Sin embargo, en el Sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal, con competencia Constitucional, Legislativa y Administrativa³⁹.

En el presente trabajo, sólo aludiremos a la Carta Magna, las constituciones estatales y las leyes orgánicas de los estados.

1. 1. *Artículos constitucionales relacionados con el municipio*

El municipio es una entidad colectiva pública a la que el derecho le ha reconocido capacidad jurídica para tener derechos, pero también obligaciones, con intereses y finalidades generales o de orden superior, es decir, del interés colectivo que por lo mismo trasciende a los unipersonales⁴⁰.

En diversos artículos de la Carta Magna de 1917, se establecen cuestiones relacionadas con el municipio, su presencia en la vida social de la República lo muestra como el centro y base de una multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

1. Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

El derecho reconoce dos tipos de personas: las físicas y las colectivas (o jurídicas). Las personas colectivas están formadas por grupos de individuos organizados para alcanzar ciertos fines reconocidos como legítimos, por lo que son una evidente creación del orden jurídico.

³⁹ Instituto de Investigaciones Legislativas, *op. cit.*, nota 6, p. 75.

⁴⁰ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p. 109.

Con variaciones en la doctrina y en la legislación de cada país, se acepta al municipio como persona jurídica (colectiva) pública estatal. En el primer artículo de nuestra Constitución no se hace distinción entre persona física o colectiva.

2. Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

Su composición pluricultural se sustenta en los pueblos indígenas descendientes de aquellos que habitaban el territorio actual del país al comenzar la colonización.

En la fracción VII, se les otorga la facultad de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes estatales deben reconocer y regular los derechos indígenas en los municipios, promover la participación y representación política de esos pueblos de acuerdo con sus tradiciones y normas internas.

El apartado B, contiene un conjunto de medidas para el municipio en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; la consulta a esos pueblos en la elaboración de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo, atendiendo las recomendaciones y propuestas que realicen; así como la designación de las partidas presupuestales para su cumplimiento y para que las comunidades participen en el ejercicio de vigilancia de las mismas.

3. Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

El primer párrafo, señala la corresponsabilidad de la Federación, los estados y municipios en la impartición de la educación.

La Fracción VIII dice que para unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.

4. Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Reconoce la igualdad de las personas físicas ante la ley; en el sexto párrafo se consagra el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento del agua para

consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible. El estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases para el acceso y uso equitativo y sustentable de estos recursos, estableciendo las bases de participación de la Federación, los estados, municipios, así como de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

5. Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

En el párrafo cuarto de este artículo también se señala la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y de elección popular directa o indirecta, lo que se extiende a los cargos en el ayuntamiento.

6. Artículo 6. Garantiza la libre manifestación de las ideas siempre que no ataque a la moral, los derechos de terceros, no provoque delito alguno o perturbe el orden público; así como el derecho de acceso a la información.

En el inciso I del apartado A, se establece el principio de que toda información en posesión de autoridades, instituciones, ente autónomo, político, así como de persona física o moral, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

7. Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Este artículo establece los procedimientos que las autoridades administrativas están obligadas a seguir en cuanto a visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, lo que implica también al municipio, en su carácter de autoridad administrativa.

8. Artículo 21. La investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal, la imposición de penas y la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública están señalados en este artículo.

El cuarto párrafo señala la competencia de las autoridades administrativas para la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. La autoridad municipal es una autoridad administrativa.

El quinto párrafo dice que, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

El párrafo sexto finca las bases para la coordinación y conformación del Sistema Nacional de Seguridad, en el que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

9. Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

De particular importancia resulta lo señalado en los dos primeros párrafos del artículo 25, en las condiciones actuales que vive el país, es necesario que el Estado asuma su papel de rector del desarrollo nacional, generando las condiciones favorables para que la economía nacional crezca a un ritmo mayor al que ha tenido en los últimos treinta tres años, coadyuvando con esto a una mayor generación de empleo y a una mejor y más justa distribución del ingreso y la riqueza, lo que involucra al municipio, a través de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo.

10. Artículo 26. Señala lo relacionado con los Sistemas Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo; el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La planeación democrática no se ha reflejado en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones importantes para el desarrollo.

En el primer párrafo del apartado B, se convalida la validez oficial de los datos que proporcione el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y el uso obligatorio de los mismos para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, conforme a lo establecido en la ley.

El apartado C, en su primer párrafo contempla la instauración de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social encargado de medir la pobreza y evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, emitir recomendaciones y las formas de coordinación del Consejo con las autoridades federales, estatales y municipales.

11. Artículo 27. En varias de sus partes hace señalamientos que incumben al municipio. El segundo párrafo, establece la base constitucional que rige lo relativo a las expropiaciones, materia en la que continuamente intervienen los municipios, que deben acatar lo que ordena la ley suprema.

En forma general, concede al Estado en sus tres niveles de gobierno, un conjunto de facultades de control territorial, de desarrollo urbano, asentamientos humanos, cuidado ecológico y de protección al ambiente. El municipio participa en los términos que le señalan las leyes específicas.

En la fracción VI, otorga plena capacidad a los estados, al Distrito Federal y a los municipios de toda la república, para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Todo municipio como persona colectiva, debe contar con un patrimonio que le permita mantener la subsistencia y la sobrevivencia de su población, los pueblos en general deben participar de un territorio para beneficio colectivo.

12. *Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos.* En su fracción II señala como obligación de los mexicanos, la de asistir los días y horas señalados por el

ayuntamiento del lugar donde residan a recibir instrucción cívica y militar que los mantengan aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos; y la IV, la de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

13. En el artículo 36, las fracciones I y V señalan como obligaciones del ciudadano de la República, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestar la propiedad que posee, y la industria, profesión o trabajo del que subsiste; así como la obligación de desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan.

Es importante la información que los ciudadanos proporcionan al municipio sobre su propiedad y el uso que le dan, en la formación del Registro Nacional de Ciudadanos.

14. *Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

El municipio constituye el primer nivel del poder público, que se ha instituido para su propio beneficio, por su decisión soberana.

15. En el artículo 40, no se hace clara alusión al municipio, sin embargo, al expresar que: *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*, da por entendido que el municipio es la base de los estados libres y soberanos.

16. El primer párrafo del Artículo 41 dice que: *el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.*

En el segundo señala que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

La fracción I define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, y que los partidos políticos nacionales podrán participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

17. Artículo 73. El Congreso tiene facultad. En varias de sus fracciones se refiere al municipio.

La fracción XXIII, le atribuye facultad para expedir leyes que finquen las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

La fracción XXV, le da competencia para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones correspondientes a ese servicio público.

La fracción XXVIII, lo faculta para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, para regir la contabilidad pública, la presentación homogénea de información financiera de ingresos y egresos, así como la información patrimonial de la federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, que garanticen su armonización a nivel nacional.

En los últimos renglones de la fracción XXIX, se señala que las entidades federativas fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En la fracción XXIX-C, se faculta al Congreso para expedir leyes que fijen la concurrencia del Gobierno Federal, los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La fracción XXIX-G, atribuye al Congreso la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, los gobiernos estatales y

municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Las fracciones XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L le otorgan, respectivamente, las facultades para emitir leyes que fijen las bases sobre las cuales las Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios coordinarán sus acciones en materia de protección civil, cultura física y deporte, turismo, pesca y acuacultura.

Las fracciones XXIX-N, XXIX-Ñ y XXIX-P facultan al Congreso, respectivamente, para legislar en torno al fomento de la actividad cooperativa, la cultura, los derechos de niñas, niños y adolescentes, tanto en la federación, como en los estados, los municipios y el distrito federal.

Las fracciones XXIX-R, XXIX-S, XXIX-T y XXIX-V, respectivamente, lo facultan para expedir leyes generales que regulen: la organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y los catastros municipales; la transparencia gubernamental, el acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de instituciones de todos los niveles de gobierno; la organización y administración de archivos en los órdenes federal, estatal, municipal y del Distrito Federal y; la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran y las correspondientes a los particulares por faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Finalmente, la fracción XXIX-W, lo faculta para expedir leyes de responsabilidad hacendaria que permitan el manejo sostenible de las finanzas públicas en la federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, observando el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25.

18. Artículo 79. Establece que la Auditoría Superior de la Federación es la entidad encargada de fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal. La Auditoría tiene entre sus funciones, las siguientes: fiscalizar ingresos, egresos y deudas; las garantías que otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios;

manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño de los programas federales.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

La transparencia en el manejo de los recursos es fundamental en cualquier nivel de gobierno a fin de ejercer un control que ayude a limitar los excesos de los gobernantes. Los mexicanos tienen derecho a saber cómo se ejercen y administran los recursos que aportan para sufragar el gasto público.

19. El Poder Judicial de la Federación está facultado para conocer sobre la constitucionalidad de las leyes y controversias surgidas en el desarrollo de su competencia en los tres niveles de gobierno, por lo que, el municipio es sujeto activo en el Procedimiento de Controversia Constitucional, con base en lo siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un estado y otro;*
- e) Un estado y el Distrito Federal;*

- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

20. Los servidores públicos de los estados y municipios son sujetos de las responsabilidades señaladas por el artículo 108, en el penúltimo párrafo se señala que: *las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.*

21. Las sanciones a las que se harán acreedores los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado están descritas en el artículo 109, donde se señala también que los entes públicos estatales y municipales, así como el Distrito Federal contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones que la ley les determine.

22. La división de poderes establecida por el artículo 49 constitucional, implica la necesidad de que en los estados y municipios, el sistema republicano tenga plena vigencia y que la participación democrática de la sociedad en la elección de sus representantes populares garantice que dicha elección se realice mediante el voto libre, secreto y directo, lo que se refleja en el siguiente artículo.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos. La fracción II dice, que los estados contarán con entidades de fiscalización, que fiscalizarán las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. La fracción IV, garantiza que las elecciones de gobernadores, diputados locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante el voto universal, libre, secreto y directo. En el primer párrafo de la fracción V, se establecen las bases para la impartición de la justicia administrativa. En el segundo párrafo de la fracción VII, se faculta a los estados para celebrar convenios con sus municipios para que estos asuman la operación de obras y prestación de servicios públicos que el desarrollo económico y social haga necesario.

23. En la fracción VIII del Artículo 117, se precisa que los Estados y municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura bajo las mejores condiciones del mercado, y en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. Asimismo, que los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus

necesidades de corto plazo, respetando los límites máximos y condiciones establecidas en la ley general expedida por el Congreso, dichas obligaciones deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del mandato y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

24. Artículo 122. En el inciso G se señalan las bases para la eficaz coordinación entre las jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en materia de conurbación y planeación, asentamientos humanos, protección al ambiente, equilibrio ecológico, transporte, agua y drenaje, desechos sólidos y seguridad pública.

25. Artículo 123, apartado B, fracción XIII, precisa que los miembros de las instituciones policiales de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, cuentan con un especial estatuto de servidores públicos al regirse por sus propias leyes, lo que quiere decir que no aplican para ellos, las garantías laborales previstas en este artículo.

También precisa que, para fortalecer el sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

26. El artículo 127, fija las bases bajo las cuales se determinarán anual y equitativamente en los presupuestos correspondientes, las remuneraciones que percibirán los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

27. Un acto solemne de gran importancia que deben realizar los funcionarios de los tres niveles de gobierno al tomar posesión de su cargo, es la protesta de ley, instituida por la Constitución en el artículo 128.

28. La vigencia del Estado laico, se patentiza en la separación Estado-Iglesia. En asuntos religiosos el artículo 130, precisa que las autoridades

federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

29. El artículo 134 constitucional precisa que *los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

El manejo efectivo y transparente de los recursos de que disponen la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deben fundamentarse en el estricto respeto a la ley, el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva.

De lo anterior, se deduce que son muchos los preceptos constitucionales que se refieren al municipio, lo que demuestra la importancia que el constituyente original otorgó a esta institución en los procesos sociales y políticos de la nación, asimismo, nos lleva a confirmar que el municipio no es una mera descentralización por servicios o por región, sino un verdadero nivel u orden de gobierno con todas sus características jurídicas y políticas⁴¹.

1. 2. *El artículo 115 y el municipio libre*

En el mensaje dirigido por Carranza al Congreso Constituyente de 1916-1917, para explicar las reformas que proponía a la Constitución de 1857, alude al municipio libre como *una de las grandes conquistas de la Revolución, considerándolo como la base del gobierno libre. Su incorporación en el texto constitucional debería conducir a la libertad política en la vida municipal, pero también a la independencia económica de sus autoridades, suponiendo que con esto, se tendrían fondos y recursos propios para atender todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores*⁴².

⁴¹ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 108-109.

⁴² Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 1, p. 57.

En el dictamen presentado al Congreso, la Comisión encargada de elaborar la Carta Magna, propone tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera. También da competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surgieran entre el municipio y los poderes del estado, considerando que los demás conflictos podían ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga la Constitución.

La primera redacción del artículo que se puso a consideración de la Asamblea se dio en los siguientes términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Tres aspectos preocuparon principalmente a los constituyentes: 1) que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretaran excesivamente su libertad; 2) la cuestión de si los ayuntamientos deberían recaudar todos los impuestos, incluyendo los correspondientes al erario estatal, y 3) la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre los municipios y los estados por razones hacendarias.

En el primer aspecto se determinó que las leyes estatales definieran lo relativo a la educación. En el segundo fue donde se dio la discusión más intensa, la comisión redactora consideraba imprescindible permitir al ayuntamiento cobrar todos los impuestos a través de su tesorería y sólo entregar la parte correspondiente al estado, pues sólo así, el municipio podría disponer de los recursos que le garantizaran su independencia, además de que coadyuvaría a una simplificación administrativa al evitar que se instalaran oficinas recaudadoras municipales y estatales. El tercer aspecto prefiguró lo que más de siete décadas después se conocería como controversias constitucionales, los constituyentes argumentaban con razón que si no existía un poder superior y ajeno al estado que resolviese estas posibles disputas, el municipio siempre quedaría en desventaja, y efectivamente así ocurrió en virtud de que en el texto aprobado se suprimió la participación del Máximo Tribunal en esta materia⁴³.

También surgieron voces de diputados que temían el desbordamiento de las atribuciones proyectadas para los municipios por encima del poder estatal, tenía que evitarse llegar al extremo de hacer de cada municipio una república. El surgimiento de las dos posiciones, condujo a la aprobación de un precepto que no resolvió plenamente la cuestión de la libertad municipal al no desarrollar todas las garantías necesarias para hacerla efectiva.

Finalmente, el texto original aprobado quedó como sigue:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

⁴³ *Ibidem*, p. 59.

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Al promulgarse la Constitución de 1917, surge el Estado mexicano posrevolucionario y con el establecimiento del artículo 115, se instituye el municipio libre, pero no se habla de su autonomía, ni de su libertad.

El municipio mexicano es la expresión jurídica de nuestro sistema político, posee territorio, población y gobierno, pero desde su reconocimiento o constitución siempre ha estado sometido a un régimen jurídico señalado por el Estado en cumplimiento de sus finalidades. En nuestro país el municipio, es parte integrante de los estados federados, pero de ninguna manera es su igual.

Podemos aludir a la existencia de tres niveles de gobierno, interrelacionados en un esquema de planos distintos determinados por el principio de lo que se entiende por régimen interior, para cada nivel de gobierno. El municipio como primer nivel de gobierno es una forma importante de fortalecer al federalismo.

De acuerdo con el texto original y las reformas (que abordaremos en el siguiente capítulo) hechas a la Constitución en materia municipal y al artículo 115, se deducen las siguientes características del municipio mexicano:

1. El municipio es una persona jurídica de derecho público, sujeto de derechos y obligaciones, es decir, se le reconoce personalidad jurídica.

2. Se le reconoce capacidad para contar con patrimonio propio formado por los bienes y recursos que sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

3. Posee la facultad de darse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de su ayuntamiento

4. El municipio tiene la facultad clara y expresa para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción. También cuenta con facultades en materias de zonificación, desarrollo urbano, reservas territoriales, uso de suelo y regularización de la tenencia de la tierra; puede otorgar licencias y permisos de construcción e intervenir en la creación y administración de reservas ecológicas; así como participar en la planeación y regulación de asentamientos humanos, en coordinación con la Federación, los estados y con otros municipios.

5. La Constitución otorga al municipio la facultad de manejar libremente su hacienda, que estará formada por un conjunto de contribuciones y otros ingresos, además de los rendimientos de sus propios bienes patrimoniales.

Por mandato constitucional, corresponde a las legislaturas locales aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como la revisión de sus cuentas públicas, reservando para los ayuntamientos la aprobación de sus presupuestos de egresos acorde a los ingresos de que dispongan.

A pesar del reconocimiento dado al municipio mexicano, como una de las grandes conquistas de la Revolución, desde el planteamiento mismo de Carranza sobre la primera parte del artículo 115 constitucional, en el que hace la mención expresa al municipio libre, la propuesta ha padecido hasta nuestros días del grave defecto de constitucionalizar la frase de *municipio libre*, sin haberla definido, asimismo, en nuestra Carta Magna, desde 1917 hasta nuestros días (año 2016), no se ha definido qué se entiende por la fórmula política del municipio libre.

La Constitución no da reconocimiento a los derechos históricos del municipio mexicano, al hacerlo, facilitaría la tarea para interpretar el concepto de municipio libre; además de que en ninguno de sus artículos, señala los elementos esenciales de esta libertad municipal.

El defecto ha sido desastroso en la historia del desarrollo municipal desde 1917 a la fecha, al abrigo de una simulada categoría de gran fuerza constitucional, no se han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana pueda desarrollar una doctrina coherente sobre el concepto de municipio libre, aparentemente fundamental, pero desprovisto de fuerza constitucional y política.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aproximadamente cien años, no ha emitido criterios sólidos y progresistas que hubieran podido contribuir a definir y a expandir la idea del *municipio libre*⁴⁴.

2. *Constituciones Políticas de las entidades federativas y el municipio*

El poder constituyente surge por la voluntad soberana popular y crea los poderes constituidos, quienes en los términos establecidos por la Carta Magna, ejercerán esa soberanía al interior de los estados dentro de los límites del pacto federal suscrito por ellos.

Nuestro sistema federal cuenta con dos órdenes constitucionales vigentes: el federal y el estatal, en el primero, a la Constitución se le denomina como

⁴⁴ Faya Viesca, Jacinto, "La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la Autonomía municipal", en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El Municipio en México y el Mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 41.

Federal, General de la República o Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el segundo, también se le denomina Constitución local, la cual es expedida por su propio poder constituyente.

La estructura de las constituciones estatales es muy parecida a la de la Constitución Federal. Contienen un capítulo sobre derechos humanos, destacando entre ellas la del Estado de Guerrero que señala:

Artículo 5. En el Estado de Guerrero toda persona, individual o colectiva, es titular de derechos humanos, y se reconocen como mínimo los siguientes:

I. Derecho a la vida, en consecuencia queda proscrita la pena de muerte.

II. Derecho a la libertad y a la seguridad personal, individual y colectiva. Nadie puede ser privado o limitado en su libertad, sino con plena observancia de los procedimientos y garantías previstos en las normas de la materia y el respeto a los derechos humanos.

Las constituciones locales también establecen normas que definen la condición de natural o nativo del Estado, la de habitante, vecino o ciudadano del mismo. En la parte orgánica, regulan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Incluyen también a los organismos autónomos como los electorales y las comisiones de derechos humanos.

De manera general, las constituciones locales reiteran las bases previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal, como la referencia al municipio libre y a la prohibición de la existencia de autoridades intermedias entre éste y los poderes del estado.

Con relación al tema de la autonomía, las constituciones de los estados de Baja California Norte y Baja California Sur, reconocen al municipio como la base de su organización territorial, política y administrativa del Estado y lo describen como la institución jurídica, política y social de carácter autónomo y con atribuciones específicas, para normar directa y libremente las materias de su competencia.

La Constitución de Coahuila, en su artículo 158-B, declara al municipio como un orden constitucional de gobierno, natural y autónomo; en el artículo 158-

C, preceptúa que la autonomía se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de la comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes.

Las constituciones de Guanajuato, en su artículo 106 y la de Zacatecas en el 116, definen al municipio como una institución pública con personalidad jurídica y autónoma en su régimen interno. La del estado de Quintana Roo, en el segundo párrafo del artículo 126, determina que la autonomía del municipio libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local y las leyes que conforme a ellas se expidan.

Un punto fundamental regulado por las constituciones estatales es el que se refiere a la creación de nuevos municipios. Entre los factores considerados destacan: la capacidad para generar ingresos propios que garanticen su autonomía financiera, es decir, la posibilidad de recaudar impuestos como el predial y contribuciones en general para su sostenimiento independiente, lo que implica realizar actividades económicas y productivas importantes.

En general las constituciones de cada estado, dan cuenta de la división municipal del mismo, en algunos casos hacen referencia específica a las características de cada municipio y sus cabeceras, en otros se hacen alusiones más amplias, para dejar los detalles a la Ley Orgánica Municipal, o al Código Municipal, como se le denomina en algunas entidades.

3. Ley Orgánica Municipal de las entidades federativas

La Ley Orgánica Municipal en cada estado de la República, constituye la columna vertebral de la regulación aplicable a los municipios. Dichas leyes contienen los principios básicos que reglamentan la organización, el gobierno y el funcionamiento de los municipios en las respectivas constituciones locales. La Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla en su artículo primero, es la que mejor

describe el objeto que cumple este tipo de legislación al señalar que consiste en *regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.*

En general, estas leyes definen al municipio como un ente autónomo en su régimen interno. El artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Coahuila, establece que *el municipio es un ente autónomo que, de acuerdo con el orden constitucional de la República, reúne las siguientes características: a) personalidad jurídica propia; b) patrimonio propio; c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado; d) administra libremente su hacienda; e) tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y jurisdiccionales administrativas; y f) su órgano de gobierno es electo directa y popularmente.*

En algunos estados se le ha denominado *Ley de Gobierno Municipal*, y en otros *Código Municipal* a la legislación destinada a estos fines, la regla general sigue siendo que se llame *Ley Orgánica Municipal*. La estructura y el contenido de estas leyes, abarca una gran cantidad de cuestiones referentes a la vida municipal y responden a un esquema que inicia con un conjunto de disposiciones generales relacionadas con este régimen, normalmente referidas a los principios básicos constitucionales inspirados en nuestra Carta Magna.

SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO

III. ATRIBUTOS DEL MUNICIPIO MEXICANO COMO SUJETO JURÍDICO COLECTIVO: LIBERTAD Y AUTONOMÍA

Libertad

Libertad y Autonomía, son dos vocablos de difícil definición. Como la mayoría de las palabras que han desempeñado un papel importante en la historia de la humanidad, el término *libertad humana* conlleva múltiples significados. Sin embargo, parece haber uno que es central, mínimo común a las diversas acepciones de la palabra y que significa *ausencia de restricciones*. Más específicamente, ausencia de coacción por parte de congéneres específicos o sin especificar.

Libertad no es una palabra que denote un fin humano, sino un término para designar la ausencia de obstáculos –obstáculos que resultan de la acción humana para la libertad-, al igual que la lucha por la justicia, es una pugna, no por un fin positivo, sino por condiciones en que puedan llevarse a cabo esos fines positivos.

Vinculada en principio, a la facultad que posee todo ser humano para llevar a cabo una acción de acuerdo a su propia determinación, la libertad, se finca en el respeto a la voluntad individual e implica que cada uno debe hacerse responsable de sus actos, pues la libertad absoluta, inevitablemente lleva al descontrol social.

En algunos sentidos, la palabra *libertad* no se utiliza de esa forma, pues resulta natural hablar del libre movimiento de las extremidades humanas, o del libre juego de la imaginación, o de liberarse del dolor, o de liberarse de los obstáculos de la vida terrenal. Sin embargo, cuando hablamos de libertad política esos sentidos parecen casi metafóricos y, a menudo, el intento de hacerlos entrar en juego sólo ensombrece el asunto.

En el siglo XVIII, a la libertad, se unieron otras facultades o virtudes como la igualdad y la justicia, provocando un cambio social, acompañado por el desarrollo

de nuevas formas de organización de la sociedad y el surgimiento de regímenes políticos hasta entonces desconocidos. El ideal de libertad, culmina con las formulaciones que de ella se hacen en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, y de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Primera República Francesa. Ambos documentos hablan de derechos, refiriéndose a la invasión de ciertas áreas de la existencia —como aquellas que el hombre necesita a fin de asegurar la vida y oportunidades idóneas de felicidad; o para ser capaz de poseer una propiedad, o para pensar y hablar como lo desee, o para obtener empleo, o para participar en la vida política y social de su comunidad— y pretendiendo que la invasión de tales áreas vitales se considere prohibida por la ley. En este sentido, la ley se constituye en un instrumento para prevenir usurpaciones específicas, o para castigarlas, si ocurren.

En sentido político y no metafórico, libertad significa la ausencia de interferencia por parte de otros, y la libertad civil define el área de la cual la interferencia de otros ha sido excluida por la ley o por un código de comportamiento, natural o positivo, dependiendo de cómo se conciba la ley o el código en cuestión.

La libertad política presupone la existencia de libertades civiles, pero no a la inversa, la existencia de libertades civiles no garantiza la libertad política. Para asegurar la existencia y permanencia de la libertad política en una verdadera democracia, los mecanismos necesarios deben estar incorporados en la constitución (como la separación de poderes y la representatividad).

En este sentido, la libertad política es un concepto negativo, exigirla es exigir que dentro de cierta esfera a un hombre no se le prohíba hacer lo que desee, es decir, que no se le prohíba hacerlo, independientemente de que sea capaz de llevarlo a cabo o no.

Desde el punto de vista jurídico, la libertad, es una característica fundamental del ciudadano, que consiste en la facultad de no obedecer ninguna ley exterior a la que no hayamos dado nuestro consentimiento, es decir, los que obedezcan las leyes deben ser los coautores de éstas. El Estado debe garantizar este principio, posibilitando la unión de las libertades individuales con el derecho

político y la autonomía jurídica individual con la voluntad del pueblo. El principio se define como el poder de autolegislar colectivamente haciendo coincidir la libertad con la autonomía.

Autonomía

Autonomía, deriva del griego *autos*: por uno mismo y *nómos*: ley, es decir, darse sus propias leyes, sin injerencias extrañas. Significa, ausencia de dependencia, de lazos y presiones para ejercitar ideas, pensamientos o acciones. Ser autónomo implica ausencia de tuteladas, aunque se tenga un control de tutela mediatizada. La Real Academia Española la define como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

Los Estados son soberanos porque tienen la potestad suprema para decidir en última instancia dentro de su ámbito, todo lo que corresponde al bien público y cuentan para ello con el monopolio de la coacción física. Aunque el concepto de autonomía está relacionado con el de soberanía, no se confunde con él. La soberanía le corresponde al Estado en su totalidad, es esencialmente interna y ninguna porción del Estado o entidad descentralizada puede llamarse soberana. Los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos. *La autonomía no es soberanía sólo es un poder limitado*⁴⁵.

La autonomía busca que los ciudadanos sean quienes definan sus proyectos de vida, gestionen y decidan, de la forma más democrática posible, sobre cada uno de los aspectos que comprende su vida diaria: desde el trabajo a la sexualidad, desde el ocio a la alimentación, etc. La autonomía opta por la toma de decisiones en forma asamblearia, por la democracia directa (participativa) como modo de garantizar (aún con sus limitaciones) el respeto a la diversidad, frenar la jerarquización, el autoritarismo, el centralismo, la pérdida de independencia y autonomía en las luchas, a través de la organización ciudadana, pues la autonomía no implica necesariamente espontaneísmo, se institucionaliza

⁴⁵ Citado por Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 37.

por medio del ejercicio democrático al establecer una representación político-administrativa que desempeñará de manera autorresponsable las competencias públicas territoriales en uso de su capacidad de gestión. La autonomía es un medio para lograr fines superiores y no un fin en sí misma como muchos creen⁴⁶.

Corrientes histórico-políticas que sustentan el concepto de Autonomía Municipal:

En la Grecia antigua, la autonomía era concebida como soberanía, griegos y romanos, la entendieron como la situación de ciudades o comunidades que se daban sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero, la idea que se tenía de la autonomía era diferente a la que se tuvo en la Edad Media y en la Época Contemporánea; el concepto y la práctica de la autonomía ha evolucionado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos, porque el concepto de municipio ha tenido a su vez, variaciones; la revolución Francesa, afirmó la autonomía del individuo frente al Estado, posteriormente, se reconoció la autonomía a entes intermedios entre el individuo y el Estado, tal es el caso del municipio.

La autonomía del municipio sólo abarca la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe garantizarse con ingresos propios y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

El iusnaturalismo hizo de la autonomía un postulado político que se presentó como un derecho de los municipios frente al Estado. La doctrina del *pouvoir municipale* (poder municipal), desarrollada por Henrion du Parsey durante el proceso de la Revolución francesa, renueva y fortalece el concepto de autonomía municipal como algo compatible con la soberanía nacional, ya que el poder local se encargaría de asuntos estrictamente locales de su respectiva comunidad vecinal.

El *selbstverwaltung*, término proveniente de las palabras alemanas *selbst*: propio y *verwaltung*: administración, tiene como finalidad la autoadministración a través del logro de fines particulares y del ámbito local. La lucha por lograr la

⁴⁶ Losa, Néstor Osvaldo, *El Derecho Municipal y el Imperio del Derecho*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2003, p. 83.

autoadministración y el autogobierno tuvo su origen en el centralismo alemán del siglo XIX, príncipes y monarcas se resistían a otorgar espacios de poder a los representantes del pueblo que no pertenecieran a la aristocracia ni a la alta burguesía.

El *selbstverwaltung* municipal, tuvo como fundamentos la elección popular de sus representantes y la administración independiente de las competencias comunales, incluida la policía. Consideraba que el Estado llegaría a ser vigoroso siempre que los ciudadanos tomaran parte activa en el destino de la comunidad, siendo críticos con las decisiones del Estado; pero sobre todo, eliminando la condición de súbdito que no cuestiona las decisiones del gobierno⁴⁷.

La doctrina de la descentralización propone que mediante la elección de las autoridades locales y la autonomía en la administración de sus asuntos propios, sólo limitada y supervisada por el poder central de acuerdo con la ley, se logre integrar a los ciudadanos en la escuela de la democracia y en la problemática de su vida local en la que se encuentran sumergidos, buscando preservar la unidad nacional y el gobierno central, limitando la participación del poder mayoritario (pueblo) en las acciones del gobierno (poder minoritario), a fin de que el gobierno local no rebase al central, y de igual modo, el gobierno central no rebase al local en las competencias naturales y legales asignadas al municipio.

Desarrollada en Gran Bretaña en el siglo XIX, la teoría del *local self-government* defendía el carácter natural de las instituciones locales y su condición de organizaciones independientes y anteriores al Estado, reforzando los lazos entre autonomía y democracia al relacionarlas con la elegibilidad de cargos al gobierno local.

El *local self-government* se basa en la representatividad-responsabilidad de las autoridades locales frente a sus electores y en la autonomía en la decisión, gestión, organización y financiación de carácter local, con subordinación al parlamento y a los controles del gobierno central establecidos y definidos en la ley.

⁴⁷ Torres Estrada, Pedro, La Autonomía del Municipio en el Sistema Político y Constitucional de España y México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 14, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm=1786

El contenido político y jurídico del *local self-government* se ha conservado y es uno de los pilares histórico-políticos que definirán y sustentarán la autonomía del municipio contemporáneo⁴⁸.

La doctrina alemana señala que la autonomía municipal es una garantía institucional, surgida con el Estado, a diferencia de los derechos fundamentales que surgieron antes y que son tutelados por él mismo.

Los municipios son parte integrante del Estado, son comunidades básicas que forman una comunidad política mayor, más amplia, como lo es la comunidad nacional, por lo que autonomía no es soberanía. La doctrina sistematiza las garantías institucionales que pueden ser de tipo jurídico- privadas y jurídico-públicas. Entre las primeras se encuentran la familia, el matrimonio y la propiedad, en las segundas, la autonomía local, la universitaria y la función pública. Cuanto más fortalecidas estén las garantías institucionales en un sistema normativo, más se fortalecerán los derechos fundamentales, ya que son medios de armonía para que la sociedad tenga estabilidad política y en consecuencia jurídica.

Autores españoles como Aja, García Morillo y García Roca, prefieren hablar de garantía constitucional de la autonomía local y no de garantía institucional, argumentando que la Constitución regula a los entes locales y particularmente a los municipios, al menos en sus características básicas, garantizando con ello su pervivencia y dándole la configuración al menos básica de una institución garantizada.

En relación con el Continente Americano, observamos que el municipio norteamericano se fundamenta en la ideas del *local self-government*, aunque con sus propias particularidades incluso más democráticas.

La lucha por la autonomía se centra en impedir que la legislatura del Estado sustituya, la voluntad de las autoridades locales con la suya propia. La crisis de las instituciones locales americanas era profunda en la segunda mitad del siglo XIX, el sistema imperante denominado *spilsystem*, se fue modificando a causa de la lucha sostenida por las ciudades y los doctrinarios. El aporte de la doctrina

⁴⁸ *Ibidem*, p. 19.

norteamericana ha sido notable en la caracterización de la autonomía municipal y ha tenido importante influencia en el pensamiento municipalista latinoamericano.

Algunos autores norteamericanos influyeron poderosamente en la doctrina y legislación de los países de América. Wilcox estableció tres postulados: Primero: el derecho de la municipalidad de elegir entre sus propios ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad. Segundo: la ciudad posee la facultad de definir su forma de organización, a los fines de gobierno. Tercero: compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local.

Deming fijó los lineamientos de la autonomía: 1. La ciudad no es una división territorial, sino un gobierno local. Es un problema de gobierno y, por tanto, la ciudad debe tener facultades para decidir por sí misma su propia política y organización; 2. A la ciudad le corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales; 3. Dentro de sus límites, debe ejercer dichos poderes de gobierno en cuanto no se opongan a la Constitución o a las leyes del Estado; 4. El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local; 5. Debe haber una política local, diferenciada de la del Estado⁴⁹.

En el Primer Congreso Municipal Interamericano celebrado en la Habana en 1938, se definió la triple autonomía apoyada en la conveniencia de garantizar constitucionalmente: a) el principio de autonomía del municipio y la electividad de sus gobernantes; b) la libre recaudación e inversión de sus rentas, en su propia esfera, administrativa y financiera, y c) el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales. Esta triple autonomía fue confirmada en los congresos sucesivos.

El Cuarto Congreso, celebrado en Montevideo en 1953, confirma la triple autonomía y declara que el derecho y la competencia de los gobiernos locales deben emanar del poder constituyente municipal, reconocido en la carta fundamental del Estado. La Constitución nacional debe disponer la atribución de los municipios para dictar su propia ley fundamental.

⁴⁹ Citados por Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 191-192.

El sexto Congreso realizado en Panamá en 1956, añade que, la autonomía municipal debe consagrarse en las constituciones políticas de los Estados, utilizando preceptos que la definan de la manera más concreta que permita la mejor técnica constitucional, y otros recursos jurisdiccionales que ayuden a consolidarla.

Asimismo, en el II Foro Municipal del Parlamento Latinoamericano celebrado en León Guanajuato en 1999, se insistió en activar ante la ONU la propuesta hecha años atrás por el PARLATINO y la Federación Mundial de Ciudades Unidas para que se apruebe la Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo.

Por su parte, varios países latinoamericanos, reafirman el principio de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones, mención especial merece el Derecho Brasileño, que en su constitución define al municipio como parte integrante de la propia Federación, lo que conlleva consecuencias aún inexploradas en el derecho latinoamericano⁵⁰.

Los elementos esenciales de la autonomía municipal son: intereses municipales y supramunicipales, competencias, toma de decisiones por órganos representativos, y lo que es más de destacar: la consideración de la misma como una garantía institucional, como un derecho de la comunidad municipal que no puede ser eliminado, aun tratándose de un concepto jurídico indeterminado⁵¹.

La autonomía surge como atributo de toda agrupación social, que por la naturaleza misma de su creación nace con ella, como una forma de identidad e independencia ante las demás comunidades. Es importante resaltar que, la autonomía reconocida a las comunas locales es una autonomía específica, que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales locales en un contexto constitucional definido.

La autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de la misma si les es vulnerada. Sin esta última facultad, el

⁵⁰ *Ibidem*, p. 194.

⁵¹ Citado por Alarcón García, Gloria, *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1995, p. 33.

concepto de autonomía quedaría incompleto, la autonomía se tiene o no se tiene, no puede haber más o menos autonomía⁵².

Los atributos del Municipio Mexicano

México es una república representativa, democrática y federal integrada por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida bajo los principios de su Carta Magna (artículo 40, CPEUM). La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es el municipio libre (artículo 115 constitucional).

En el desarrollo histórico municipal, la libertad y la autonomía son postulados importantes en la permanente lucha a favor de la existencia, reconocimiento y desarrollo del municipio. En México la libertad municipal fue la bandera que enarbolaron diversos grupos revolucionarios para oponerse a los jefes políticos impuestos por el porfiriato, buscando a través de dicha libertad la autosuficiencia económica para los ayuntamientos.

En el artículo 115 constitucional se encuentran las bases estructurales del municipio mexicano, que de acuerdo con el precepto es libre, pero no soberano, no tiene autonomía expresa, se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera restringida y alejada de la realidad social. El municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población y por ende el que mejor sabe de sus necesidades y la manera de resolverlas. La Federación y las entidades federativas le han acotado su libertad, sobre todo en ámbitos como el económico, pues es el Congreso estatal quien determina los ingresos que se concederán al municipio según lo que se necesite, así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo crea necesario el legislativo estatal. Esto limita el concepto de soberanía del pueblo.

El concepto de municipio libre no se ha definido en la legislación ni en la jurisprudencia, tampoco se encuentra en las legislaciones de los entes federados, se confunde con el término autonomía y se ha pensado que esta libertad consiste

⁵² Torres Estrada, Pedro, *op. cit.*, nota 47, p. 23.

en la eliminación de autoridades intermedias, sin embargo, la autonomía es de vital importancia para ejercer funciones de autocontrol interno a fin de que los recursos asignados a los ayuntamientos sean debidamente canalizados para los fines que se persiguen.

La autonomía política del municipio mexicano surge como característica del régimen federal, el artículo 40 constitucional, establece que México es *una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior*; con lo que se sanciona una específica autonomía regional: la del estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional⁵³.

La autonomía constitucional se manifiesta, en las constituciones locales que, aunque pueden legislar libremente en lo que toca al régimen interno de los estados-miembros, no pueden *contravenir las estipulaciones del pacto federal*, como lo establece el artículo 41 de la Constitución general del país. Se trata de una autonomía limitada⁵⁴.

En el constituyente de 1916-17, el debate en torno a la cuestión municipal se centró, especialmente, en la defensa del municipio frente a los poderes supranacionales y la suficiencia financiera que les garantizara la libertad municipal. La discusión en materia municipal se ha tratado de diversas formas, desde la que considera la idea de Municipio Libre como autonomía municipal, hasta la que exponen aquellos que señalan la necesidad de modificar el texto constitucional para precisar el significado de libertad y de autonomía municipal.

1. *Personalidad jurídica del municipio y facultades para manejar su Patrimonio*

La fracción segunda del 115 constitucional, otorga al municipio la personalidad jurídica y capacidad de manejo autónomo de su patrimonio; conforme a la ley, lo instituye como persona jurídica de derecho público capaz de adquirir derechos y

⁵³ Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, nota 8, p. 222.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 222-223.

obligaciones, tanto en la esfera del derecho público como en la esfera del derecho privado. Y una vez adecuado el precepto federal al local, la ley orgánica municipal establecerá las particularidades conducentes.

Dotado el ayuntamiento de la personalidad jurídica, se estructuran las potestades municipales, que lo limitan a la gestión de asuntos administrativos de carácter local mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos, ya que ningún precepto constitucional le confiere facultades legislativas; así, el atributo de la personalidad jurídica solo le permite al ayuntamiento, poder hacer todo lo que no está prohibido por la ley⁵⁵.

Se le conceden también, facultades para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, reconocidas como facultades reglamentarias, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas locales, pero que no adquieren el carácter de leyes.

Hasta cierto punto, el municipio no atiende problemas propios entendidos como parte de la libertad de sus individuos y por tanto municipales, que sean independientes de los estatales o federales, sino que ejerce sus funciones sobre los asuntos que la Constitución Federal le atribuye y que además sólo le permite ampliarlos por la vía legislativa, por lo que, la libertad municipal se restringe al exclusivo ámbito en el que se ejercen los asuntos atribuidos al municipio y que no pueden ser extraídos de manera caprichosa por el Estado ni cualquier otro órgano (de ahí la prohibición de autoridad intermedia)⁵⁶.

El Patrimonio deriva de la personalidad jurídica, se conforma con los derechos y obligaciones susceptibles de valorarse económicamente, además, en las personas jurídicas constituyen los medios que les permiten realizar sus fines. El patrimonio municipal se integra con todo tipo de bienes materiales o inmateriales que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. El concepto de

⁵⁵ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 113.

⁵⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 28, p. 71-72.

patrimonio es más amplio que el de hacienda. A juicio del doctor Quintana Roldán, en el patrimonio también se incluirá la hacienda.

El concepto de hacienda, implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa⁵⁷.

Las legislaciones estatales especifican los diversos tipos de bienes pertenecientes al municipio de acuerdo a la clasificación doctrinaria, de bienes del dominio público y bienes del dominio privado, aunque existe una franca deficiencia en la casi totalidad de los entes federados, en relación con el registro de los bienes patrimoniales del municipio. Realmente, se carece de un registro público de bienes municipales, que de certeza a tan importante renglón patrimonial.

2. Autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera

Dos elementos se pueden distinguir en la autonomía municipal: 1. El sustantivo o material, que se refiere a los intereses propios del municipio, y se enmarca dentro de la autonomía política; y 2. Un aspecto formal o instrumental, formado por la suma de funciones o actividades encaminadas a conseguir ciertos fines, los intereses municipales y los consiguientes poderes jurídicos que se le conceden para conseguirlos, hablamos en este caso de potestades administrativas y, por tanto de autonomía administrativa.

La esencia de la autonomía consiste en otorgar confianza a los directores de una institución, en este caso, a los representantes de un grupo social territorialmente asentado (municipio), para resolver por sí mismos, los asuntos que se les encomiendan o que derivan de las exigencias de servicios por la comunidad en cuestión. Su fundamento es la libertad de actuación que se concede a los municipios a través de su gobierno, acompañada por la exigencia de

⁵⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, p. 365.

responsabilidad ante sus representados, quienes son realmente los sujetos titulares de esa libertad.

La autonomía es política y es administración, directamente ligadas al aspecto financiero, conforman las bases para desarrollar las actividades de la participación política, la distribución del poder y la riqueza en la mejora de las condiciones de vida, y constituyen en conjunto, los instrumentos básicos e indispensables de la democracia.

Autonomía Política

La democracia no es la panacea para alcanzar el desarrollo de una sociedad, aunque su empleo es indispensable, todos los factores sociales, políticos y económicos, se interrelacionan dialécticamente. No es fácil medir la democracia por más medios que existan, su fundamento está firmemente unido a la participación ciudadana. Sin embargo, la autonomía política sólo es un poder limitado a un territorio e intereses concretos, y aunque jurídicamente se ha buscado diferenciar la política de la administración, en la realidad forman un núcleo inseparable.

La autonomía política es una de las vertientes que componen la autonomía municipal, debido a la existencia en su estructura de un órgano de naturaleza política democráticamente elegido, además, por el reconocimiento de sus intereses protegidos constitucionalmente y dada la atribución de su potestad reglamentaria, entendida como potestad normativa política competente para el dictado de reglamentos autónomos. Esta capacidad de autogobierno constituye una dimensión esencial de la autonomía municipal protegida por la garantía institucional, lo que conlleva que los municipios sean titulares del derecho a resolver todos los asuntos de sus comunidades, con medios propios y con la participación de una representación popular democráticamente elegida, en el marco de las leyes.

La autonomía política muestra dos rasgos distintivos: el primero, se refiere a la existencia de capacidad para tomar decisiones en los asuntos en los que se le

reconozca un interés predominante, lo que le permitirá al municipio modelar socialmente a su comunidad y su entorno; y el segundo alude a la exigencia de que quienes tomen dichas decisiones estén legitimados democráticamente, por lo que, la comunidad podrá exigirles responsabilidad por sus actos.

Los municipios son estructuras básicas de la organización territorial del Estado, y de acuerdo a los principios administrativos de gestión democrática y mayor proximidad a los ciudadanos, son los más comprometidos en la organización de sus vecinos para que participen en la satisfacción de sus necesidades.

En México, el municipio es la base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los entes federados, por ello, es considerado como sujeto de descentralización administrativa territorial y como ente básico de la estructura del Estado. La Federación al adoptar un sistema democrático-representativo, se organiza con respecto a los grupos humanos en células político-administrativas denominadas municipios. De esta forma, el municipio adopta dos caracteres, como estructura territorial y como ente político-administrativo.

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, significa un gran paso hacia la consolidación y reconocimiento de su autonomía política, el cambio en la concepción del ayuntamiento como órgano administrativo a órgano de gobierno, le otorga un perfil de poder público. Al modificarse el texto de la fracción I, estableciendo que *cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa* y no administrado como se dice en el texto anterior, se asienta con claridad en el orden constitucional la función del ayuntamiento en el municipio como un orden gubernamental, esto se refuerza en la misma fracción con el señalamiento de que: *La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva.*

Con esta modificación a la fracción I, la Constitución creó de manera expresa un cuarto orden de gobierno, que además tiene la naturaleza de indivisible, lo que quiere decir que sólo lo puede ejercer el ayuntamiento como órgano colegiado, que constituye la única autoridad política del municipio, debido a que sus miembros son electos en forma popular y directa, conforme lo dispone el

mandato constitucional. El ayuntamiento surge del pueblo como efecto directo de la soberanía nacional que *reside esencial y originariamente en el pueblo*, como lo ordena el artículo 39 constitucional. En el gobierno municipal no se da la división de poderes como en los gobiernos federal y estatal.

Cada municipio cuenta con un orden de gobierno, que tiene como residencia exclusiva un ayuntamiento. En consecuencia, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento. Por lo que, la totalidad de los actos que lleve a cabo el ayuntamiento constituyen actos de gobierno. En estricto sentido constitucional, el ayuntamiento, aunque realice actos materialmente administrativos, la realidad es que formalmente siempre estará ejerciendo una función gubernamental⁵⁸.

Autonomía Administrativa

Desde los inicios del siglo pasado, los estados federales, centralistas, unitarios o regionales, comenzaron un proceso centralizador en los aspectos: económicos, políticos, sociales y jurídicos. Posteriormente, con la implementación del Estado Social de Derecho o Estado Benefactor, se dio un fuerte impulso a la descentralización, considerándola como una transferencia del poder de decisión de una autoridad a otra con cierta independencia respecto del poder central; de esa forma, se faculta a los órganos administrativos subordinados (entes territoriales) a aplicar las leyes del estado con cierta independencia funcional.

La autonomía administrativa significa, sencillamente, la ejecución o aplicación de las leyes y es una consecuencia lógica de la autonomía política, que le permite al municipio gestionar y resolver los asuntos propios de su comunidad relacionados con los servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la injerencia de otras autoridades. La autonomía administrativa es la capacidad de las corporaciones municipales para gestionar sus propios intereses, es decir, para ejecutar las decisiones tomadas a partir de su autonomía política⁵⁹.

⁵⁸ Faya Viesca, Jacinto, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *op. cit.*, nota 44, p. 38.

⁵⁹ Alarcón García, Gloria, *op. cit.*, nota 51, p. 77

En México, la Administración Pública Federal es de carácter centralizado y paraestatal, conforme lo dispone el artículo 90 constitucional. Sin embargo, la Federación es resultado de la celebración de un pacto federal, por lo que los entes federados son autónomos en la organización de su régimen interno, tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, es decir, por definición un Estado federal debe ser descentralizado.

Los municipios forman los estados federados bajo el concepto de descentralización territorial y con carácter únicamente administrativo. En la Constitución de 1917 la única competencia específica que fue atribuida a los municipios fue la de administrar libremente su hacienda. A partir de entonces inicia el vaciamiento de las competencias de los entes federados por parte de la Federación⁶⁰. La centralización de la administración federal limita e interviene sin distinción en las competencias de los estados y los municipios; el medio de control más fuerte que poseen son los apoyos. El Poder Ejecutivo controla totalmente a nivel federal el sistema de competencias.

Con la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, se consideró que estaban sentadas las bases para un nuevo federalismo y también para un proceso de descentralización integral, al paso de los años esto resultó exagerado, ha habido pocos cambios de fondo en el sistema de competencias en el país. La Federación ha centralizado las competencias y condiciona las subvenciones económicas (apoyos), además de que los entes federados poco han hecho por el desarrollo de los municipios.

La Constitución mexicana no concede al municipio ninguna materia propia, con carácter exclusivo, todas sus atribuciones son concurrentes, sólo le otorga facultades normativas que son: los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, además de que dicha facultades reglamentarias tendrán las bases normativas establecidas por las legislaturas estatales, lo que hace del municipio un ente eminentemente administrativo que obedece a la descentralización administrativa por territorio.

⁶⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 166.

En las fracciones II, III, V y VI del artículo 115 constitucional, se encuentran las bases normativas de esta vertiente de la autonomía municipal. La fracción II, le concede la personalidad jurídica y la capacidad para manejar su patrimonio conforme a la ley; en la fracción III, se relacionan los servicios públicos a cargo del municipio y que la población demanda en forma inmediata, para tener un modo de vida digno; las fracciones V y VI, le otorgan facultades para que en el marco de las leyes federales y estatales, reglamenten, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano; para que concurren en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen los usos del suelo del territorio municipal e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

A juicio del doctor Covarrubias Dueñas, esta reforma al artículo 115, no corrigió un defecto de origen en dicho artículo, como lo es el integrar su división territorial y su organización político-administrativa en base al municipio libre, lo que encierra una contradicción intrínseca al concepto de municipio libre.

No puede existir un municipio libre donde un ente superior delimita con criterios territoriales y establece municipios como células de carácter político y administrativo, impidiendo que los grupos de ciudadanos o poblaciones vecinales sean los que se conformen en municipios. Derivado del argumento anterior tenemos que los entes federados son, en última instancia, los que determinan sus competencias a los municipios⁶¹.

Autonomía Financiera

Todo gobierno es poder actuante y es administración, esto implica directamente al factor económico, el cual no fue considerado en la teoría del *pouvoir municipale*, convirtiéndose en un lastre que aún no ha sido posible superar y por ello, el municipio tiene un poder político y capacidad administrativa de facto, según sus posibilidades económicas.

⁶¹ *Ibidem*, p. 169.

Considerando a la actividad financiera del Estado y demás entes públicos, como la acción por la cual se obtienen los ingresos necesarios para sufragar los gastos que sirven para proporcionar los servicios públicos, podemos decir que, la autonomía financiera se define como la facultad otorgada a un ente para la obtención de recursos propios, y la capacidad para decidir sobre el empleo de tales recursos a fin de ejercer las funciones que le hayan sido asignadas.

Los entes administrativos requieren de recursos financieros para garantizar su existencia, por lo que, en relación al municipio, la autonomía financiera se puede definir, como la capacidad que tiene para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos; manejar libremente su patrimonio, y la libre disposición de su hacienda.

La definición anterior relaciona las tres vertientes de la autonomía municipal: la capacidad para tomar decisiones de naturaleza política; la capacidad de gestionar las funciones encomendadas; y la capacidad de obtener recursos y decidir sobre su empleo, de esta forma, la autonomía financiera cumple una función instrumental respecto a la autonomía política y a la administrativa; sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de allí su importancia y trascendencia.

La autonomía político-administrativa no se realiza, si no se cuenta con los medios suficientes para el buen desempeño de las funciones atribuidas por la ley a las corporaciones municipales, la suficiencia de las haciendas locales, al no precisarse y ser efectiva financieramente, no tiene sustantividad, lo que impide que se concrete el principio de autonomía.

La autonomía financiera implica que todo organismo público pueda poseer los recursos y la capacidad para decidir su empleo presupuestal, su aprobación para su ejecución y la planeación de las actuaciones económicas en general.

La autonomía financiera, se configura como un derecho a intervenir en cuantos asuntos públicos de carácter financiero, recursos y gastos públicos, sean necesarios para atender las actuaciones de las corporaciones municipales. De este modo aparecen dos componentes de la autonomía financiera: la autonomía en materia de ingresos, y la autonomía en materia de gastos.

Gloria Alarcón, incorporando la teoría de la garantía institucional a la autonomía financiera municipal, la define como *la capacidad atribuida a los municipios para decidir, sin necesidad de intervención de otro órgano jerárquicamente superior, sobre la cuantía de los recursos que ha de obtener para atender a las necesidades públicas, efectuando el correspondiente gasto y la distribución del mismo entre ellas*⁶².

La incapacidad financiera de los municipios desfigura totalmente el núcleo esencial de la autonomía municipal, dejando de cumplir los objetivos para los que fue creado en detrimento de los ciudadanos, que poco o nada participan en la solución de los problemas vecinales, en los que se les permite poca participación.

Los procesos de participación ciudadana son inseparables de los factores de la Administración Pública, ambos requieren necesariamente de autosuficiencia financiera.

En el caso de México, la Constitución de 1917 configura un proyecto de país, que busca por un lado democratizar al pueblo mexicano, y al mismo tiempo llevar a cabo una mejor distribución de la riqueza, tratando de igualar las condiciones de vida de los ciudadanos, al concebir a la democracia *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.

Al instaurarse los regímenes constitucionales en Hispanoamérica, se consolidó el poder de unos cuantos, pero, la ideología liberal y democrática no se instaló en la conciencia colectiva del pueblo mexicano.

3. Libre administración de la hacienda municipal y reformas al artículo 115 constitucional

El Diccionario Fundamental del Español de México define a la hacienda pública como *el conjunto de los bienes, rentas, impuestos, etc., que administra el Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad*. La hacienda pública constituye un

⁶² Alarcón García, Gloria, *op. cit.*, nota 51, p. 102.

área importante de la economía de un país, al ocuparse de las necesidades colectivas expresadas a través del proceso político. Los bienes y servicios colectivos se financian con los ingresos.

El aspecto económico es uno de los grandes problemas que han enfrentado los estados y el municipio mexicano desde el constituyente de 1917 hasta la fecha, la federación se ha adjudicado facultades exclusivas en materia fiscal limitando el accionar de los estados, además de que ha centralizado a su favor los impuestos más rentables, siendo este un importante motivo por el que los municipios no han podido proporcionar a su población ni los servicios públicos elementales que deben prestar.

Originalmente, la Constitución de 1917 no precisó los renglones tributarios correspondientes al municipio, dejando esto por completo en manos de las legislaturas estatales, que en su mayoría aprobaban exiguos renglones tributarios a favor de sus municipios, propiciándoles enormes carencias y rezagos que todavía padecen. La situación mejoró con las reformas constitucionales de 1983 y 1999 en relación al marco normativo de la hacienda pública, se garantizaron los ingresos, que pueden ser propios o a través de las participaciones y las aportaciones, sin embargo, los municipios siguen padeciendo los excesivos controles que tanto la Federación como su respectiva entidad federativa les imponen en el gasto de sus ingresos.

La fracción cuarta del artículo 115 constitucional decreta que los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; las contribuciones que establezcan las legislaturas locales a su favor y que al menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales correspondientes al municipio y, con los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. La misma fracción como producto de las reformas de 1983, señala que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos y revisarán las cuentas públicas de sus ayuntamientos, dejando a estos la aprobación de los presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

La Hacienda Municipal

Los ayuntamientos no están facultados para imponer ningún tipo de tributo o definir contribuciones, es decir, están supeditados a la gestión de su correspondiente poder legislativo, dentro de un complejo marco de ordenamientos; envían con oportunidad a la legislatura estatal el proyecto de Ley de Ingresos, en el que se determinan los montos específicos, cuotas y tarifas que regirán en el año fiscal del ejercicio que se trate.

Los ingresos que componen la hacienda municipal son:

Ingresos Ordinarios. Son los que percibe el municipio con base en las leyes respectivas, de manera cotidiana y regular y que le proveen de los fondos necesarios para la realización de sus fines. Están compuestos por: a) Impuestos; b) Derechos; c) Productos; d) Aprovechamientos; e) Contribuciones de mejoras; y f) Participaciones federales y estatales.

a) Impuestos. Corresponden al municipio un conjunto de impuestos definidos en la Constitución Federal, así como en otros ordenamientos estatales. Cabe señalar que una buena cantidad de impuestos y derechos de estados y municipios se han suprimido con base a lo previsto en los acuerdos de coordinación fiscal, a fin de que prevalezcan los impuestos federales base del posterior reparto. Los impuestos dejados al disfrute exclusivo de los municipios, casi siempre se han dado, pero resultan ser poco redituables y, por añadidura son los más impopulares.

La Federación sigue gravando dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, operaciones como la venta de bienes inmuebles, donaciones, y en general, sobre traslación y usufructo de bienes inmuebles, lo que merma el ingreso propio del municipio. Los gravámenes mayores son cobrados por los impuestos federales, además de que los estados, a pesar de lo dispuesto por la Constitución despojan a sus municipios del impuesto predial que debe ser de carácter exclusivo.

b) Derechos o Tasas Municipales. Son contraprestaciones establecidas por el Poder Público, que por ley percibe el municipio por la prestación de los servicios. Constitucionalmente, ninguna ley federal puede limitar el derecho de los estados para establecer impuestos y derechos municipales, ni conceder exenciones en relación a esas contribuciones.

c) Productos. Son ingresos que recibe el municipio por actividades no concernientes al desempeño de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de bienes patrimoniales, por ejemplo: arrendamiento de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, rendimientos de capitales o valores invertidos en entidades crediticias y otros ingresos derivados de la explotación de sus bienes patrimoniales.

d) Aprovechamientos. Se componen de multas, recargos, reintegros e indemnizaciones por daños a bienes del municipio, ingresos de las empresas municipales y organismos descentralizados propiedad del municipio.

e) Contribuciones de mejoras. Conocidas también como contribución de obras, debido a que aunque proporcionan un beneficio general a toda la población municipal, este será más directo y aprovechado por los vecinos del área donde se realizan las obras.

f) Participaciones federales y estatales. Serán cubiertas por la Federación a los municipios de acuerdo con las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales. Estas participaciones constituyen el renglón de ingresos más importante para los municipios y para muchos estados, su fundamento se encuentra en el artículo 31 constitucional con el fin de evitar la doble o triple grabación y coordinar las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno.

En la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se creó y definió la estructura de coordinación fiscal existente en el país y opera en dos vertientes: 1) Coordinación en impuestos; y 2) Coordinación en derechos. Todos los estados y la Ciudad de México, actualmente están coordinados en impuestos, a través de convenios suscritos por el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Teóricamente, esta coordinación es opcional para los entes federados, salvo la Ciudad de México,

aunque, en la práctica todos los estados han aceptado la coordinación fiscal. Las participaciones federales están condicionadas a la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación Fiscal y a los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal, por lo que, sólo constituyen un paliativo a los grandes problemas que enfrentan los municipios, derivados de alguna manera del centralismo.

El establecimiento de los Convenios Únicos de Coordinación Fiscal derivaron de un proceso administrativo denominado Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo objeto ha sido, el de establecer un sistema tributario simplificado, acorde a los criterios de proporcionalidad y equidad para los ciudadanos y los entes territoriales, para lo que se sugirió una distribución competencial en materia tributaria que no se ha establecido.

Anteriormente, se manejaron tres fondos repartibles en la coordinación fiscal: el fondo general de participaciones; el fondo financiero complementario, y el fondo de fomento municipal. Actualmente, el reparto de los recursos de aportaciones federales a los gobiernos municipales, se da a través de dos fondos destinados exclusivamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun DF), que son parte del Ramo 33.

Los recursos que se entregan a través de los fondos mencionados, de acuerdo con los artículos 34 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal se deben destinar a satisfacer la demanda de infraestructura social en los ayuntamientos y al fortalecimiento financiero y de seguridad de sus gobiernos. Para el año 2013, se entregaron a los municipios 101, 070 millones de pesos, asignados de la siguiente forma: 53. 8% al Fortamun DF y el restante 46. 2% al FISM.

Por otro lado, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), provee a los estados y municipios de los recursos necesarios para inversión en infraestructura social básica, a fin de beneficiar directamente a los sectores de la población en condiciones de pobreza extrema y rezago social. Los recursos de este fondo correspondientes a los municipios están etiquetados y sólo pueden aplicarse en agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización

municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud, infraestructura educativa; mejoramiento de la vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural.

La realidad nos muestra que a pesar de la Coordinación fiscal, las cantidades netas que se entregan a los municipios no son suficientes para atender sus necesidades y sólo significan un apoyo para sus programas, por lo que, es necesario que se incrementen esas cantidades, tanto para los estados que en general reciben el 20% de la recaudación repartible, como para los municipios que participan de ese 20% que le dan a las entidades federativas.

Por otra parte, los procedimientos legales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal para entregar los recursos resultan muy complejos, ocasionando falta de certeza sobre las cantidades que en derecho corresponden a los municipios, lo que quiere decir, que estos están a la buena fe de las autoridades encargadas de hacer los cálculos y entregar dichas participaciones, por lo que, resulta imposible comprobar si tales cantidades están apegadas a derecho. Se requiere, simplificar estos procedimientos, hacerlos más simples y sencillos para lograr un consenso real de todos los ayuntamientos y dotarlos así de una base sólida en su progreso y transformación social.

Ingresos Extraordinarios y otros recursos a favor de los municipios. Son considerados como ingresos extraordinarios: los créditos, subsidios y cualquier otro ingreso que perciba el municipio y que no encuadre en algún renglón de los ordinarios, no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos por su eventualidad y contingencia.

Otros renglones importantes de recursos con que cuentan los municipios de manera directa o indirecta para atender a sus necesidades o los servicios a su cargo, son:

a) Las reasignaciones. Son cantidades que estando directamente destinadas en su presupuesto a alguna entidad pública federal o estatal, se reasignan a los municipios por vía de colaboración o de la sustitución en el cumplimiento de las tareas asignadas a la entidad original y,

b) Los Fondos de Aportaciones Especiales. Corresponden a programas especiales derivados de los convenios y las reasignaciones del gobierno federal, el más importante es el ramo 0026 del Presupuesto Federal, denominado Superación de la Pobreza.

Los ayuntamientos dependen económicamente de los estados y están condicionados en dos ámbitos, en uno, por los mismos estados y en otro, por la Federación, que condiciona a ambos. El sistema financiero mexicano y de distribución de la Renta Nacional, está sumamente centralizado, lo que frena el desarrollo de los municipios y deteriora las condiciones de vida de los habitantes. El sistema de participaciones federales y el de coordinación, no han resuelto los problemas de fondo que padecen los municipios en México; porque no han logrado configurar un verdadero núcleo de autonomía o libertad municipal; sólo han sido instrumentos neocentralizadores del poder económico⁶³.

3. 1. Las reformas al artículo 115 de 1983 al 2014, en relación con la hacienda municipal

A partir de 1917, se han llevado a cabo múltiples reformas al artículo 115 constitucional, la mayoría de ellas de poca trascendencia para la institución municipal, las de 1983 y 1999 son consideradas como las más importantes y a partir de ellas, se habla del nuevo municipio mexicano.

El municipio libre representa un ideal no cumplido de la Revolución mexicana, constituye una forma de organización sin el vigor ni la trascendencia que debe tener, su debilidad no es casual, obedece a su insuficiencia financiera y a su debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

El Constituyente de 1916-17, vio en el municipio al cimiento de la organización político administrativa y de la división territorial de la República, considerándolo como el espacio adecuado y legítimo para avanzar en la

⁶³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 266.

descentralización del desarrollo y profundizar en la práctica de la democracia en México. El municipio está íntimamente ligado a las ideas de democracia, libertad y de federalismo. Sin embargo, tal anhelo no se ha hecho efectivo, debido a diversas prácticas políticas que obligaron a matizar al federalismo en una dinámica que, en su momento, dio frutos en el proyecto económico y social, pero que agotó también sus posibilidades.

En tal sentido, el fortalecimiento municipal implica en el marco de un auténtico federalismo, hablar del fortalecimiento nacional, ya que el municipio es la base fundamental del Sistema Federal Mexicano. Aún cuando teóricamente, esta institución constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo ha sido más en el sentido administrativo que en el político y financiero.

En la redacción original del artículo 115 constitucional se hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, sin lograr plenamente ni siquiera esto, y deja de lado todo lo que tiene que ver con la organización democrática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía respecto de los poderes estatales y federales.

Hasta principios de los años ochenta, los municipios no contaban con instrumentos para cumplir sus funciones de célula básica en nuestro régimen político, cumpliendo solamente con un débil papel de organización administrativa, haciendo de la vida municipal un fracaso más de la democracia.

Con la reforma constitucional de 1983, se reestructura totalmente el artículo 115, las cinco fracciones anteriores se convierten en diez, algunos autores la consideran como una de las más trascendentes del régimen municipal mexicano, ya que le otorga libertad al municipio para administrar su patrimonio, le garantiza los elementos mínimos con que debe contar la hacienda municipal, lo que se traduce en rendimientos de sus bienes, contribuciones establecidas por las legislaturas locales, y que al menos deben comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; participaciones federales correspondientes; y en general, ingresos derivados de la prestación de los servicios.

Se pretende con esta reforma, redistribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno con la finalidad de conseguir avances significativos en la autonomía política y en la financiera del municipio. En la iniciativa se reconoce la enorme diversidad de las comunidades municipales y su muy distinto grado de desarrollo, lo que llevó a considerar que los cambios deberían adaptarse tanto a los municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos y capacidad administrativa, como a los marginados de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de capacidad para la gestión administrativa.

Sin embargo, en el segundo párrafo de la fracción II del 115 constitucional, el municipio sigue considerado como una dependencia del poder ejecutivo y como un medio de descentralización administrativa y no como un auténtico nivel de gobierno, por lo que, se califica de reglamentaria a su facultad de crear normas. Bajo el supuesto de que la ley es emitida por un órgano legislativo, en tanto que el reglamento lo emite un órgano administrativo. Esto, constituye la principal diferencia entre los dos, sin embargo, en su contenido ambos son normas universales, abstractas e impersonales.

No es posible que el municipio exista como un nivel de gobierno con una sola función administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que le han encomendado⁶⁴.

En la fracción tercera del artículo 115, se precisaron los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinada con los estados, buscando con ello, alejarlo de las frecuentes intromisiones de los gobiernos estatales. En la fracción IV, se introdujeron medidas tendientes a garantizarles su autonomía económica y financiera recordando que en el Constituyente de Querétaro se proclamó *que no habrá cabal libertad política en los municipios, mientras no cuenten con la autosuficiencia económica*. La reforma pretendía hacer efectiva dentro del federalismo la autonomía económica y política del municipio libre. Sin embargo, resultó insuficiente y limitada.

⁶⁴ Robles Martínez, Reinaldo, *El Municipio*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 137.

A fin de lograr la autonomía económica municipal se creó el Convenio de Coordinación Fiscal donde se estableció que a la Federación le corresponde el 80% de lo recaudado, a los estados el 17% y a los 2440 municipios el 3%. A pesar de la reforma, los cambios de fondo fueron postergados para otro tiempo.

Lo que ha motivado la formación de organizaciones como la Confederación Nacional de Municipios, creada a principios del año 2013, que tiene entre sus objetivos impulsar una reforma estructural a favor de los municipios, en la que se establezcan mecanismos para participar en una Reforma Hacendaria que considere a todos los ayuntamientos del país, además de buscar el aumento gradual del Ramo 28, del 20 al 30 por ciento, y aumentar el número de ayuntamientos beneficiados por el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun).

La libertad hacendaria municipal ha sido insuficiente, no ha hecho del municipio un orden de gobierno que gestione todos los intereses de la comunidad, además de que, dicha libertad no se garantizó en la Constitución de 1917, como tampoco en las reformas de 1983 y 1999, podemos decir que la fórmula política del municipio libre no se ha cumplido, ninguna de las citadas reformas ha implementado garantías constitucionales que faciliten la operación efectiva del municipio libre.

La reforma al 115 constitucional de 1999, introdujo en el inciso b) de la fracción II, la referencia a que las leyes estatales determinarán los casos en que se requiere mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, para resolver sobre asuntos que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de gestión de su ayuntamiento. En la fracción cuatro se añadió un párrafo que determina que los recursos integrantes de la hacienda municipal se ejercerán en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

Es de destacar, que la reforma de 1999, constituye una de las más importantes y trascendentes en la vida política, social y económica del municipio mexicano. Jamás, desde 1824 hasta 1999, los municipios mexicanos habían

constituido un orden de gobierno, ya que la Carta Magna de 1917 sólo les otorgó la competencia de administrar, pero no de gobernar a la comunidad municipal.

En el año 2001, se llevó a cabo una reforma al artículo 115 que da reconocimiento a las comunidades indígenas para que puedan participar en la organización municipal. En el año 2008, la reforma al mismo artículo establece que: *La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado, aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público.* Se determina la atribución del presidente municipal para mandar a la policía preventiva y se limita la posibilidad del Gobernador para mandar a la policía sólo en casos excepcionales, al ejecutivo federal se le concede el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente, pero, resulta recomendable acotar esta disposición en el mismo sentido que se hizo con la del ejecutivo estatal

La reforma al 115 constitucional del año 2009, faculta a las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas, y permite a los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

En el año 2014, se adicionaron la palabra *laico* al primer párrafo del artículo 115 y se reformó el párrafo segundo de la fracción I, disponiendo que las constituciones estatales decretarán la elección consecutiva para los cargos de presidente, regidor y síndico municipales, siempre que el periodo de mandato no sea superior a tres años.

Las reformas al 115 constitucional de 1983 en adelante, destacan una vez más los aspectos económicos, señalan los servicios de los que se harán cargo los ayuntamientos y los impuestos que deben recaudar los municipios, sin embargo, al no modificar el principio según el cual los ingresos municipales serán decididos por las legislaturas estatales, se mantiene la subordinación municipal, limitando su posible autonomía económica y autogestionaria.

Entre los aspectos positivos de las reformas, se encuentran la disposición para modificar el régimen político, ahora, los municipios se integrarán mediante el

principio de proporcionalidad, lo que quiere decir que los ayuntamientos se integrarán con representantes de diferentes fuerzas políticas que expresan la voluntad ciudadana, sin embargo, se deja su interpretación y reglamentación a las autoridades estatales, conservando el sistema mixto para la conformación de los poderes locales, lo que constituye una flagrante negación de la autonomía de los municipios.

Las expectativas ciudadanas de una vida municipal verdaderamente democrática y autogestionaria no han sido satisfechas, en cambio la aguda concentración y centralización del poder por los regímenes en turno ha sumido a los municipios en la antidemocracia, la desigualdad y la miseria.

Históricamente, el municipio mexicano no ha sido dotado de competencias bien definidas, por ello, las reformas al artículo 115 constitucional han pretendido llevar a cabo una redistribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios, a través de su comunidad organizada y participativa, en su desarrollo económico, político y social.

A pesar de la pobreza hacendaria de la gran mayoría de los municipios mexicanos, y a pesar de la casi nula fuerza política de los municipios en relación con la Federación y con las entidades federativas, en estos momentos se da una contrastante paradoja: por una parte, municipios empobrecidos y endeudados, instituciones municipales sometidas al centralismo de la Federación y al centralismo de sus estados; y, por otra parte, un estatuto constitucional digno de admiración⁶⁵.

⁶⁵ Faya Viesca, Jacinto, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *op. cit.*, nota 44, pp. 45-46.

SIGNIFICADO Y ALCANCES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO

IV. PERSPECTIVAS DEL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO

En las constituciones liberales de 1824 y 1857, el municipio mexicano fue soslayado por los constituyentes, el federalismo establecido propició la formación de cacicazgos locales y permitió la intervención de los poderes centrales a través de los jefes políticos en los ayuntamientos, lo que justifica que el municipio libre se haya convertido en bandera y postulado de la revolución mexicana.

A casi dos siglos de vida independiente, a cien años de haberse proclamado la Constitución de 1917 y pese a las reformas recientes al artículo 115 constitucional, todavía hoy en muchos casos, los municipios no han dejado de ser territorios donde caciques y jefes políticos ejercen su poder absoluto sobre la población local, no obstante el municipio libre y democrático sigue siendo una aspiración profunda y permanente de amplias masas de la población mexicana.

El texto de 1917 exaltó la figura presidencial, contribuyendo en forma indirecta a engendrar un elemento que ha permanecido invariable a lo largo de muchos años, la centralización (Presidencialismo). Aunque se implantó una forma de gobierno republicano y federal, en la práctica los vicios y deformaciones generados por siglos de centralización continúan existiendo y han permeado todas las estructuras de la vida política y social de la nación.

El constituyente de Querétaro se ocupó ampliamente del municipio, pero, acabó tergiversando y desvirtuando la esencia del problema municipal, que no es otra cosa que la demanda del autogobierno ciudadano, todos los aspectos políticos de la vida municipal que tenían tras de sí una larga tradición fueron echados al olvido. Aunque, la redacción original del artículo 115, hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, lo que no se ha logrado plenamente, dejó de lado todo lo que tiene que ver con la organización democrática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el

funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía respecto de los poderes estatal y federal.

Las reformas al artículo 115, anteriores a 1982, concedieron a los municipios entre otras cosas, la facultad de reglamentar las disposiciones establecidas en el artículo 27 constitucional, con relación al régimen de propiedad, incluyéndolos como entidades responsables junto con los estados y la federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas. Sin embargo, nada se hizo por ampliar el ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos de su comuna.

En las reformas aprobadas a partir de 1983, se persiste en la misma línea seguida hasta aquí, ahondando las limitaciones y las perversiones del régimen municipal. En relación con la independencia económica, que es sólo un mito, se enumeran los servicios que deben prestar los ayuntamientos y los impuestos a recabar por los municipios, manteniéndose el principio de que serán las legislaturas locales las que decidan sobre los ingresos municipales y las encargadas de revisar sus cuentas públicas.

La unificación federal de la imposición fiscal concedió a los municipios el disfrute de una parte de la misma, a través de las participaciones municipales, que en general no van más allá de un 4 % de la imposición federal, tocando un dieciséis por ciento a los estados y el 80 % para la Federación, mostrando, la demagógica y limitativa independencia económica de los municipios.

Entre los aspectos positivos de estas reformas, está la disposición para modificar el régimen político, se instauró el principio de proporcionalidad, lo que permite ahora la integración de los ayuntamientos con representantes de distintas fuerzas políticas, que manifiestan la voluntad ciudadana.

En el recorrido histórico del municipio mexicano, es innegable la existencia de una marcada tendencia centralizadora en la vida nacional, que se justifica en primera instancia, por la necesidad de consolidar el Estado nación, situación que pudo observarse a partir de los años cuarenta del siglo pasado. Sin embargo, a pesar de los múltiples cambios realizados al texto constitucional, el municipio se mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante todo el siglo XX.

El centralismo, en el desarrollo económico y social del país, originalmente evitó la atomización y desorden de proyectos productivos e inversión, después y de forma irónica, se ha erigido como mecanismo de control de la vida social, económica y política, estructurándose como práctica de subordinación de los niveles de gobierno estatal y municipal al federal⁶⁶.

Este tipo de prácticas, por tanto, ha contribuido a posponer el desarrollo de las comunidades radicadas en los municipios del país, profundizado las contradicciones sociales, el descontento local y ha fomentado, invariablemente, el retraso en la maduración de la Federación, el desarrollo y la gobernabilidad⁶⁷.

Si bien, el municipio y su núcleo básico constituido por los elementos: político, administrativo y financiero, tienen rango constitucional, es claro el dominio que las legislaturas estatales tienen sobre él, lo que reproduce el centralismo de la capital de la República en las capitales de los estados. Por lo que, el municipio mexicano necesita de un movimiento social que demande su democratización total, es decir, necesita de un proceso que logre la descentralización del poder político, económico, social y cultural, y que lo convierta en la célula originaria de la estructura nacional, base de la división territorial, política y administrativa del Estado.

En el municipio la sociedad realiza sus actividades fundamentales como el trabajo, la educación, el deporte y otras que garantizan la convivencia humana; es el lugar donde el individuo tiene sus más grandes afectos: su familia, su vecindario, sus amigos y convive con su comunidad local, pues uno de los elementos que más lo identifica es la relación de vecindad; pero también, es el territorio donde se ven las mayores desigualdades en el desarrollo económico, político, cultural y social. Esto indica la necesidad de hacer reformas que promuevan el desarrollo local, considerando que en la marco de la globalización económica se ha hecho necesaria la reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nación y el estado local.

⁶⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas, *op. cit*, nota 6, p. 59.

⁶⁷ *Idem*.

Tanto en el primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Autoridades Locales, celebrado en Santa Cruz, Bolivia, en el año 2004, como en la sexta edición del mismo, celebrada en la ciudad de Santiago de Chile del 20 al 23 de marzo del año 2012, los representantes de los países participantes manifestaron su convicción de que el municipio, institución estatal, es el receptor y actor privilegiado de las demandas de los ciudadanos, e hicieron un llamado a las autoridades nacionales a fortalecerlo con capacidades financieras, técnicas y gerenciales, concluyendo que a pesar de las competencias que se le han delegado a la institución, estas resultan insuficientes o conceden poca autonomía para responder a las exigencias de desarrollar los territorios, disminuir la pobreza y las inequidades⁶⁸.

La reforma del régimen municipal debe sustentarse en el papel de gobierno descentralizado que incluya la verdadera democracia apoyada en la participación ciudadana. Los munícipes deben contar con las más amplias posibilidades de participar en las decisiones de su municipio, por lo que, los gobiernos deben garantizar las formulas de participación popular en cabildos abiertos, o en consultas directas sobre las formas y medios para resolver situaciones y problemas concretos.

En términos generales, el desarrollo de México y de la sociedad mexicana, sólo se logrará cuando seamos consecuentes con el mandato constitucional y con el sistema heredado de nuestros antecesores, con el respeto a esos principios y viviendo en un legítimo estado de derecho.

En los albores del tercer milenio, la reforma del Estado lleva implícita la reforma municipal, que debe pensarse como un mecanismo democratizador, es decir, como una vía que ayude a restaurar la relación entre estado y sociedad, incentive la participación popular efectiva y busque que la sociedad participe en el diseño del quehacer estatal y supervise que éste se realice de acuerdo con las normas establecidas. Es decir una vía para devolver el poder a la sociedad civil.

Para que México alcance su desarrollo es necesario otorgar a los ayuntamientos mayor libertad, mayores responsabilidades y mayor participación

⁶⁸ Blancas Martínez, Edgar Noé, *Dis-posiciones neoliberales: Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*, México, UAEH, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, 2013, p. 7, <http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5457/noeb1.pdf>.

en la vida del país, lo que hace necesario consolidar la libertad municipal, reconociéndoles competencia legislativa y judicial; incrementar y consolidar la participación ciudadana en el ámbito político municipal; promover la participación real y efectiva de los ayuntamientos en la elaboración de los planes de desarrollo nacional y estatal; conceder al municipio competencia plena en materia tributaria, e incrementar las participaciones federales y estatales a los municipios, acorde a las responsabilidades y servicios que prestan a la comunidad.

Si concebimos a la participación como la capacidad que tiene el ciudadano común para involucrarse e incidir en las tomas de decisiones, lo que tiene su momento relevante en la participación electoral, aunque no es sólo eso, la participación deviene un medio para transformar las relaciones de poder y ayuda a superar la brecha entre quien decide y quien ejecuta. En la medida en que la ciudadanía es sólo un concepto jurídico-político abstracto que contiene una diversidad social, la participación sólo puede realizarse como una práctica diferencial y, en consecuencia, como un proceso de superación dialéctica de la noción liberal de ciudadanía

La participación popular (democracia participativa) debe constituirse en un proceso constante y en permanente desarrollo que, a pesar de las contradicciones, carencias y errores, coadyuve a generar la conciencia popular sobre las capacidades de la propia comunidad para participar, pensar, decidir, gobernarse. En este proceso político-pedagógico, la población adquiere conciencia de su propia capacidad participativa y se hace poseedora de su propia capacidad de imaginar y construir futuros de manera autónoma⁶⁹.

Por ello, es de suma importancia que los gobernantes permitan e incentiven la participación popular, más allá de la acción partidaria, promoviendo la celebración de consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de cabildo abierto, de observancia obligatoria, asimismo, que las autoridades estén sujetas a responsabilidades durante y después del periodo del cargo que ostenten y a responder ante los ciudadanos sobre el seguimiento de su gestión y

⁶⁹ Fiordelisis Coll, Mariana, *Poder Popular y Autogobierno en Cuba. La Revolución desde el Municipio*, México, Editorial Itaca, 2007, p. 184.

administración. Al realizarse un cambio de administración, es común que una buena cantidad de obras planeadas para concluirse durante el mandato estén incompletas, lo que hace necesaria una normatividad que obligue a los gobiernos saliente y entrante a firmar acuerdos de continuidad en aquellos planes de desarrollo para la comunidad, al margen de su filiación política e intereses de corto plazo.

La consolidación del principio del municipio libre, propiciará una real y efectiva participación ciudadana, que fortalecerá las estructuras municipales y contribuirá a alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal mexicano.

1. Definición del concepto de municipio libre en el artículo 115 constitucional

La Constitución Política de un Estado es la norma jurídica suprema positiva que rige su organización, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo.

Un derecho fundamental es una facultad o poder reconocido a una persona por ley suprema vigente que le permite realizar o no ciertos actos. Gozan de un derecho fundamental las personas físicas y las colectivas. Un derecho fundamental está protegido por medios jurisdiccionales respecto del Poder público del Estado y de las demás personas.

Uno de los límites que tiene que respetar en la actualidad la facultad reglamentaria, son los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales constituyen una categoría más amplia que la de garantías individuales y derechos humanos⁷⁰.

La finalidad de los derechos fundamentales es impedir los abusos del poder por parte de los titulares de las funciones estatales en una sociedad concreta, para

⁷⁰ Márquez Gómez, Daniel y López Olvera, Miguel Alejandro, *Facultad Reglamentaria Municipal*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2013, p. 97.

asegurar una serie de garantías a los individuos (ciudadanos y extranjeros) que se reparten en su territorio.

De esta forma, los derechos fundamentales se entenderán como aquellos que aparecen en las constituciones políticas como garantías mínimas reservadas a las personas físicas y jurídicas, como son los derechos civiles y políticos.

Los derechos civiles conceden a los individuos la facultad de exigir frente al poder del Estado, en tanto que los derechos políticos les otorgan la posibilidad de participar en la formación política del Estado.

Los grupos revolucionarios participantes en la Revolución de 1910-17, crearon el término de libertad municipal, para oponerse a los Jefes Políticos impuestos por el porfiriato y también, a través de esa libertad buscaban la autosuficiencia económica de los ayuntamientos.

Sin embargo, la idea del municipio libre dista mucho del fin para el que fue creado, los entes federados reproducen el sistema centralizado de la capital de la república en las capitales de los estados, donde los gobernadores son el eje político de los entes locales

Un problema inicial y de fondo en nuestra carta magna es que no hay una conceptualización del municipio libre, sólo se señalan los elementos que lo conforman, tampoco se encuentra en las legislaciones estatales, no todas las constituciones estatales señalan el término de libertad municipal, no delimitan su concepto ni sus elementos. En algunas constituciones se incluye el término de autonomía con diferentes categorías, pero en ninguna se le define de manera concreta.

Además de que hasta el momento, todas las reformas en materia municipal han sido propuestas por el Poder Ejecutivo Federal, el artículo 115 nunca se ha modificado por iniciativa de los estados, mucho menos a propuesta de algún ayuntamiento o de una asociación de ayuntamientos.

2. Libertad y autonomía municipal, derechos fundamentales consagrados en la Constitución

El concepto moderno de autonomía da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa, por lo que, la autonomía de los sujetos es un derecho que debe ser respetado y no superponerse con el concepto de libertad, ya que de la misma forma que no puede haber un auténtico ser humano si no hay libertad, tampoco puede haber ser humano donde no hay autonomía.

La autonomía es del pueblo y la ejercen sus representantes en el poder. Es irrenunciable, habida cuenta de su raíz constitucional⁷¹.

La autonomía municipal es un principio sustentado por la doctrina desde hace muchos años y reconocido internacionalmente. No se le debe considerar como un valor absoluto e inmutable sino como una noción de carácter relativo y completamente variable en el tiempo y en el espacio, acorde a las circunstancias del momento en que se actúa.

Los alcances de la autonomía municipal han sido distintos, en la España de la reconquista, cuando las ciudades obtuvieron sus fueros, que posteriormente cuando enfrentaron al poder real; la comuna francesa tampoco gozó de las mismas prerrogativas durante el apogeo de la monarquía absoluta, que cuando los revolucionarios franceses hablaron del *pouvoir municipale*. De igual manera, en la doctrina, el concepto de autonomía depende en buena parte de la forma de Estado y de la forma de gobierno que un país adopte. En el Derecho Público, el concepto de autonomía, designa la potestad de que gozan los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir los intereses propios de su vida interior, a través de normas y órganos de gobierno propios.

En el artículo 115 constitucional está contenido el principio autonómico del municipio mexicano expresado en los siguientes aspectos: 1) autonomía política o de gobierno, ejercida por el ayuntamiento; 2) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento tiene personalidad jurídica propia, además de que puede expedir

⁷¹ Losa, Néstor Osvaldo, op. cit., nota 46, p. 62

reglamentos y llevar a cabo otros actos jurídicos; 3) autonomía administrativa, porque tiene una estructura propia, compuesta por diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; y 4) autonomía financiera, debido a que tiene un patrimonio y su hacienda de carácter público.

Sin embargo, la autonomía municipal en México no es absoluta, está sujeta a los mandatos constitucionales y a la legislación que expiden los entes federados, lo que implica serios problemas por los excesivos controles e interferencias que generalmente establecen, además de la influencia de la Federación, que por muchos años ha concentrado los recursos y fuentes tributarias más importantes.

Indudablemente que la autonomía política del municipio mexicano ha tenido avances y retrocesos, sin embargo, es necesario un mayor acercamiento de los ciudadanos a los asuntos de la cosa pública. El abstencionismo en el país en promedio es elevado alrededor del 60%, lo que indica que a la mayor parte de la población no le interesan los asuntos del gobierno y se hace apática, los partidos políticos están centralizados, por lo que, casi siempre la decisión de designar candidatos ha correspondido a sus dirigencias, alejando a la ciudadanía de la política.

La democracia está indisolublemente unida a la participación ciudadana, además de que es una implicación, no sólo jurídica, tiene profundos contenidos económicos, políticos, sociales y culturales, *es un sistema de vida*, como lo señala el inciso (a) de la fracción II del artículo tercero constitucional.

La democracia podría quedarse en un simple ordenamiento constitucional⁷². Para evitarlo es necesario que los grupos de poder asuman el compromiso de crear los espacios donde el pueblo tenga la opción de participar activamente en la construcción del sistema político.

Beatriz Stolowics, en su libro *Democracia Gobernable: instrumentalismo conservador*, señala que: *La democratización de una sociedad se mide por la capacidad que tienen las mayorías para decidir con autonomía sobre su presente y su futuro. La conquista de esa capacidad de decisión, que requiere de y produce mayor igualdad social, hace necesario –entre otros cambios- transformar las*

⁷² Fiordeliso Coll, Mariana, op. cit., nota 69, p. 52.

*condiciones y los espacios formales y no formales de institucionalización del poder con los que se reproduce la subalternidad. Pero la acción en ese nivel específico de la política, para ser realmente democratizadora, no es cualquier lucha política sino la que reintegra economía y política, la que reduce la escisión entre el 'productor' y el 'ciudadano', a la que reduce su desigualdad*⁷³.

Sin embargo, en la sociedad actual, al hombre se le ha convertido en un instrumento para el consumismo (hombre-masa); los medios masivos de información han institucionalizado el fin de las ideologías para los hombres, ofreciéndoles el bienestar, no obstante, para desarrollar armónicamente todas sus facultades, su espíritu solidario y poder solventar sus necesidades participando activamente, el hombre, requiere de una agrupación de pequeña escala (el municipio), interconectada a otras estructuras.

Si bien, la autonomía política es sólo un poder limitado a un territorio e intereses concretos; jurídicamente se ha buscado diferenciar la política de la administración, aunque, en la realidad constituyen un núcleo indivisible.

Como forma fundamental de la organización territorial del Estado, y en base a los principios administrativos de gestión democrática y mayor proximidad a los ciudadanos, el municipio es la entidad más comprometida en la organización de sus vecinos para que colaboren en la satisfacción de sus necesidades.

México es una República federal, constituida por medio de la celebración de un pacto entre estados que formaron la Unión o Federación. Los pactantes son soberanos y autónomos y tienen como base de su organización político-administrativa a los municipios, que integran a los estados bajo el concepto de descentralización territorial, por lo que, en este sentido son entes de carácter únicamente administrativo.

La Administración Pública Federal de México, está configurada como de carácter centralizado de acuerdo con el artículo 90 constitucional, sin embargo, los estados son libres y soberanos en la organización de su régimen interno y tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

⁷³ *Ibidem*, pp. 55-56.

La Federación Mexicana es de carácter centralizado y, dentro de la Constitución no existe el término descentralización. La centralización administrativa de la Federación limita y se inmiscuye indiscriminadamente en las competencias de los entes federados y de los municipios; el medio de control más fuerte que posee son las subvenciones⁷⁴.

En la Constitución mexicana, el municipio no tiene ninguna materia propia, con carácter exclusivo, todas sus atribuciones son concurrentes, sólo tiene a nivel constitucional, las facultades normativas que son: los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, y las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Aunque el municipio está dotado de personalidad jurídica, estas facultades reglamentarias se sujetarán a las bases normativas que establezcan las legislaturas locales.

El fortalecimiento del municipio demanda un incremento en los recursos fiscales, a fin de alcanzar una auténtica autonomía, entre las premisas básicas de las que se debe partir para iniciar el fortalecimiento municipal, está la dimensión financiera, elemento clave en el proceso de democratización municipal.

Todo ente administrativo requiere de recursos financieros para llevar a cabo las funciones para las que fue creado. El estado moderno se funda sobre intereses particularmente económicos, bajo el esquema de los modelos teorizados por los economistas clásicos, cuya raíz se encuentra en la fisiocracia, fundamento económico del municipio actual, concebido como ente territorial menor que integra la estructura del estado moderno⁷⁵.

En la actualidad es necesario que el Estado participe dentro de los procesos económicos, principalmente en áreas estratégicas o sectores prioritarios, la trascendencia de la economía en el Estado es vital, al igual que en la existencia del municipio, principalmente en el contexto de las economías de bloque.

México, ubicado en la zona de Norteamérica, presenta enormes diferencias en todos los órdenes no sólo con los países del área, sino también dentro del México mismo, el ensayo neoliberal en América Latina sólo ha logrado profundizar

⁷⁴ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 19, p. 167.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 188.

la desigualdad social, la soberanía es cada día más inexistente, las decisiones se toman en estricto cumplimiento a las exigencias elaboradas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Estados Unidos; además de la heterogeneidad que presentan sus municipios, lo que constituye una notable diferencia. Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio, no define políticas integradoras como en el caso de la Comunidad Europea, por lo que el municipio mexicano poco puede hacer frente a los problemas que le plantean el neoliberalismo y la globalización.

La descentralización es funcional al proceso de globalización económica, debido a que los modos de producción tienden a ser más flexibles (para generar productos más especializados) generando formas de organización menos rígidas y desjerarquizadas; por lo que, la descentralización no es una opción sino una condición de sobrevivencia en este nuevo contexto y de acuerdo a como se le ejecute propiciará el desarrollo o el estancamiento.

Del mismo modo que se desdibujan las fronteras del Estado por el impacto de la globalización, también se desdibujan las fronteras del municipio por el impacto de la descentralización, por la simple razón de que este no es un mero territorio sino el conjunto de relaciones que lo constituyen y el espacio en el cual se desarrollan.

En esta perspectiva, el libre cambio, sólo beneficiará a algunos municipios y ahondará las diferencias existentes, por lo que el futuro municipal es preocupante, ya que no tiene bien consolidados sus elementos básicos de autonomía, en sus aspectos político, administrativo y financiero.

Sin recursos suficientes para el desempeño de las funciones que la ley confiere a los municipios, no podrá llevarse a cabo la materialización de la autonomía político-administrativa, si no se concreta y hace efectivo financieramente el principio de suficiencia de las haciendas municipales, se convierte en una declaración vacía, sin sustento, que impide la consolidación de la autonomía. Por tanto, la autonomía financiera implica necesariamente, que el municipio posea los recursos y la capacidad de decidir su empleo presupuestal, su

aprobación para su ejecución y la planeación de las actuaciones económicas en general.

El régimen autónomo supone por sí mismo el marco normativo que habrá de regirlo, fundamentado en: a) respeto a la vida interna de la localidad, reconociendo la existencia de una política municipal; b) las autoridades municipales deben contar con los poderes suficientes para encauzar su actividad acorde a las exigencias de la localidad; c) la organización del municipio en todo momento, debe garantizar a la población una administración honrada, independientemente de quienes detenten el poder; d) una hacienda propia apoyada en la propia imposición y, e) la identificación de sus autoridades con los intereses de la comunidad.

Para que la autonomía municipal se refleje en la transformación de la sociedad y en una nueva cultura en la que el municipio tenga mayor capacidad para responder a las necesidades que la dinámica social le va creando, y se adapte a los nuevos tiempos, es necesaria la implementación de un nuevo federalismo, que amplíe la participación en la vida democrática y coadyuve en la transformación misma de la sociedad. El camino más seguro para proteger y fortalecer la autonomía municipal es el jurídico constitucional, lejos del alcance de aventuras de gobiernos, legislaturas y partidos políticos.

Si los municipios no se desarrollan, los estados se estancan. El municipio autónomo constituye la institución ideal para autogobernarse con una constante capacitación de sus cuadros en beneficio de los habitantes de su ámbito territorial⁷⁶.

Por otra parte, los municipios indígenas constituyen otro campo de reivindicación y lucha política, que se expresa en: demanda de autonomía y respeto a sus formas de elección; organización y representación acorde a su cultura y, a sus usos y costumbres. Muchos municipios indígenas están subordinados a cacicazgos políticos y económicos locales, regionales y estatales, que les imponen el tipo de gobierno y de personas, a través de elecciones o revocación de autoridades legítimamente electas. El principio de autonomía no

⁷⁶ Losa, Néstor Osvaldo, *op. cit.*, nota 46, p. 85.

puede oponerse al de unidad, si no que es precisamente dentro de este, donde alcanza su verdadero sentido⁷⁷.

3. Atribuciones del gobierno municipal como Cuarto Orden de Gobierno

El Estado es la forma en que la sociedad se organiza para alcanzar los fines comunes que los ciudadanos se proponen, es decir, el Estado es la organización política de la sociedad.

La forma actual de organización política de la sociedad mexicana está exhausta y ya no le permite desplegar su energía creadora para crecer y desarrollarse.

A partir de los años ochenta, México ha perdido dinamismo, su población crece mientras que su economía decrece, esto ha provocado el empobrecimiento progresivo de la sociedad mexicana, que no cuenta con los elementos que le ayuden a afrontar la crisis histórica que comenzó en los años setenta y que más allá de superarse, cada día que pasa se profundiza. Es imprescindible que nuestra sociedad se reorganice desde su base, es decir, desde su comunidad vecinal inmediata y, a partir de ella rehaga su Estado completo.

Ante la crisis política que vive el Estado mexicano a partir de 1994, los partidos políticos y los gobiernos de las últimas tres décadas, han intentado perfeccionar los procesos electorales, con lo que la democracia electoral ha tendido avances importantes. Los ciudadanos han tenido la oportunidad de elegir a sus representantes cada tres o seis años, sin que esto se haya traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

La democracia electoral por sí misma, no garantiza el desarrollo económico y social de la nación, porque no se transforma necesariamente en un impulso de las fuerzas productivas y en mayor bienestar social, por lo que, es necesario acudir a la democracia participativa, que se manifiesta en el ejercicio cotidiano del poder por la sociedad.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 62-63.

La democracia participativa ofrece a la sociedad, mayores posibilidades que la democracia electoral para transformarse en desarrollo económico y social, porque, le permite organizarse desde su base para ejercer el poder de actuar en forma cotidiana. La democracia participativa se ejerce con mayor plenitud en el nivel de la comunidad social concreta, ya que la participación cotidiana y permanente de los ciudadanos se ubica en un tiempo y espacio determinados.

El municipio ha sido insuficiente para que la sociedad se reorganice desde su base, es decir, desde su manzana, su barrio, su pueblo, su comunidad vecinal, es preciso promover la creación y reconocimiento de un cuarto orden de Estado y de gobierno, que se lo permita. Pese a las resistencias institucionales y políticas, la sociedad ya se está moviendo en esa dirección, tanto en el medio rural como en el urbano, como la prueban las experiencias iniciadas desde 1985 en Tlaxcala y Tabasco, en la ciudad de México a partir de los sismos de ese año, más recientemente en Puebla y, los consejos ciudadanos y comités vecinales en el Distrito Federal desde finales de 1995.

Hasta ahora se ha considerado al municipio como la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, esto ha constituido una abstracción ya que no es realmente el gobierno directo de la comunidad. El municipio actual es un ámbito mucho más amplio, que organiza a un conjunto de comunidades sociales determinadas, donde una de ellas es elegida como sede del poder político o cabecera municipal, pero dista mucho de ser la organización directa de la comunidad real.

En un documento reciente del Banco Mundial sobre la descentralización y el desarrollo regional en México se dice que: *los municipios son jurisdicciones locales que frecuentemente son una mezcla de áreas rurales y urbanas, son similares a los distritos o condados de otros países*. En efecto, en otros países, especialmente en los países desarrollados, los distritos o condados son agrupamientos de municipios, en el sentido de que ahí los municipios coinciden con las comunidades concretas⁷⁸.

⁷⁸ Olmedo, Raúl, *El cuarto orden de Estado y de gobierno*, 3ª edición, México, Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, 2005, p. 57, <http://www.raulolmedocarranza.com.mx/publicaciones/municipio/>.

Para que la democracia participativa pueda ejercerse plenamente, es primordial que esté inscrita en el artículo 115 constitucional, a fin de que la comunidad adquiera el derecho y la obligación constitucionales de organizarse políticamente y tener, en consecuencia un gobierno propio, es decir, crear dentro de nuestro sistema federal un cuarto orden de Estado y de gobierno, el orden comunitario; que complemente al orden municipal, de esa forma, el municipio contará con tantos gobiernos comunales como sean necesarios para ejercer y operar efectivamente sus competencias, facultades y atribuciones en todo su territorio, que le permitan generar procesos de desarrollo comunitario en sus diversos aspectos, desde la infraestructura de los servicios públicos hasta la economía y la cultura.

La participación de la sociedad es indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios. Los ayuntamientos son los medios gubernativos más idóneos para descentralizar los poderes y promover la participación democrática⁷⁹.

Existen diferencias en relación a qué fuerzas sociales deben impulsar este proceso de transformación municipal, sin embargo, se puede afirmar que este proceso debe recaer en la participación de las agrupaciones sociales y la organización vecinal. En el proceso de inventariar los recursos municipales y determinar las necesidades sociales se requiere de una amplia participación de estos grupos, ya que no se puede pensar que esto siga dependiendo de las instancias municipales tradicionales.

Como orden de gobierno el municipio es el más cercano a los habitantes, la relación gobernante-gobernado es más directa y estrecha, por lo que, las acciones y programas tienen un impacto directo en la población, lo que hace necesario promover y organizar a la ciudadanía a fin de lograr el bienestar colectivo, aprovechando uno de los más rico y vasto recursos: el humano.

El Estado mexicano como Federación edificada en los municipios, por su propia naturaleza tiene intereses particulares y necesidades ancestrales, por lo que no debe ser instrumento de los partidos políticos, sino en última instancia, de la ciudadanía, que cuenta con el municipio como su ámbito de gobierno capaz de

⁷⁹ Losa, Néstor Osvaldo, *op. cit.*, nota 46, p. 48.

fortalecer sus procesos de construcción y mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las relaciones entre los gobiernos federal, estatal, municipal y comunal, deberán dirigirse a establecer medidas que coadyuven a corregir en estos espacios de la vida pública, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la ausencia de recursos, la subordinación que padecen ante el centralismo imperante; lo que hace necesaria una reforma constitucional que otorgue a la comunidad social concreta el derecho de organizarse como entidad política, es decir, organizarse como Estado, con gobierno propio, por pequeña que sea la comunidad, además de que ese derecho debe estar reconocido en nuestra Carta Magna, en las constituciones locales y en las Leyes Orgánicas Municipales, para que, el gobierno comunal constituya un cuarto orden de gobierno junto a los gobiernos federal, estatal y municipal.

Naturalmente, el cuarto orden de Estado no sería la solución a todos los problemas de México pero representaría un aspecto fundamental de la reforma del Estado que abriría cauces de solución para una serie de problemas clave que hoy se expresan bajo la forma de una crisis sin precedentes. El cuarto orden de Estado se enmarcaría en el contexto de las tendencias de largo plazo del federalismo y la descentralización⁸⁰.

Los municipios y sus comunidades con apoyo en la participación de sus ciudadanos deben convertirse en los promotores del desarrollo más cercanos a la sociedad.

4. El municipio libre y autónomo, elemento fundamental en el desarrollo económico, social y jurídico-político de México

En el periodo comprendido entre 1935 y 1980 (45 años), la economía nacional mantuvo un crecimiento anual promedio de 6.5 por ciento, lo que significó más del doble que el crecimiento de la población. En este largo periodo de prosperidad, el

⁸⁰ Olmedo, Raúl, *op. cit.*, nota 78, p. 37.

crecimiento del producto por habitante fue positivo, permitiendo a México enriquecerse y convertirse en un gran país. Sin embargo, a partir de 1980 el crecimiento económico ha sido prácticamente nulo, mientras que la población ha crecido aproximadamente al dos por ciento anual, lo que significa, que el producto por habitante ha disminuido, se ha hecho negativo y ha venido reduciéndose de manera constante, provocando el empobrecimiento progresivo de la sociedad mexicana.

La tendencia depresiva de la economía nacional comenzó en el sector rural agrícola, desde mediados de los sesenta, ha penetrado poco a poco a los demás sectores de la economía y, más recientemente, a los de la política. La crisis se ha generalizado. Sin embargo, esta larga y persistente crisis económica no es exclusiva de México y de América Latina, es parte de la crisis mundial, pues, desde finales de los años setenta el sistema económico mundial no sólo ha dejado de generar empleo, sino que también ha producido desempleo creciente. Desempleo y empobrecimiento crecientes indican por una parte que esa fuerza de trabajo no puede ser vendida ni comprada y por la otra la reducción del poder de compra y del mercado, lo que indica que el mercado mundial, más allá de ampliarse como aparenta, se está reduciendo.

La crisis ha afectado severa e intensamente a las grandes áreas urbanas que centralizaron los beneficios del crecimiento económico registrado en las décadas pasadas, provocando el decaimiento urbano que se ha expresado en pérdida de empleos, de bienestar social y de población en las grandes regiones urbanas del país, lo que ha motivado el interés por trasladarse a otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente, la crisis, también ha reducido la capacidad financiera de los gobiernos locales para enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local.

Los cambios globales y la crisis económica nacional han evidenciado las consecuencias negativas de la visión centralista del Federalismo Fiscal Mexicano, entre las que destaca el atraso que viven la mayoría de los municipios mexicanos y el poco desarrollo de su capacidad para inducir cambios, lo que ha contribuido a

mantener las desigualdades regionales del país y limitado las posibilidades de desarrollo.

La escasa actividad económica en la mayoría de los municipios mexicanos ha generado desempleo, subempleo, emigración a municipios de mayor desarrollo o al extranjero; provocando la disminución de los recursos humanos para generar riqueza, inactividad económica, desaprovechamiento de los recursos naturales y, contradictoriamente, destrucción ecológica de vastas zonas. La naturaleza es el sustento de la vida social, su destrucción expresa la inexistencia de organización vecinal. La erosión del suelo, la contaminación y envenenamiento de la tierra, del agua y del aire, revelan la desorganización de la sociedad que ocupa los espacios concretos de su entorno y de su medio ambiente.

Paradójicamente, la concentración de la actividad económica en algunos municipios, ha significado una fuerte concentración demográfica, con los problemas que esto implica: asentamientos irregulares, mayor demanda de servicios públicos e infraestructura, demanda de vivienda, subempleo, salarios bajos, inseguridad, etc. También involucra daños al medio ambiente por la creciente industrialización, el incremento desordenado de la mancha urbana y la devastación de zonas ecológicas.

Pobreza y destrucción de la naturaleza no son la única expresión de la falta de organización comunal, pero sí forman un binomio que obliga a las personas y familias del medio rural a emigrar, unas hacia las ciudades o al exterior y, otras hacia territorios todavía no muy destruidos para poder subsistir y, de esta forma, la pobreza rural se transforma en pobreza urbana y la destrucción de un espacio se traslada a otro espacio. La pobreza social destruye a la naturaleza y la destrucción de la naturaleza empobrece más a la sociedad⁸¹.

La pobreza creciente constituye tal vez el problema más importante de las últimas décadas y lamentablemente lo será en los próximos años, pero, hasta hoy, los gobiernos federal, estatal y municipal la han combatido induciendo la participación de las comunidades en la construcción, reparación y mantenimiento de obras, caminos, escuelas, clínicas, canchas deportivas, viviendas y hasta

⁸¹ *Ibidem*, p. 52.

empresas productivas, e igualmente con servicios asistenciales como atención a la salud, becas, despensas y subsidios. Se ha intentado establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, donde la solidaridad y la corresponsabilidad de las partes sea la palanca del desarrollo.

Sin embargo, la crisis política que estalló el primero de enero de 1994, con la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas y la consecuente crisis económica de diciembre del mismo año, revelaron la inoperancia y la inutilidad de los esfuerzos en el combate a la pobreza; los menos pobres, los pobres y los más pobres empobrecieron aún más. El país entero sufrió repentinamente un fuerte descenso en sus niveles de vida.

Desde entonces, la participación y la solidaridad en buena parte se han convertido en instrumentos perversos de manipulación política y control de la participación ciudadana y han producido efectos contrarios a los que se pretendían, buscando salvar a los pobres los han sumido en una mayor pobreza, las promesas de bienestar y progreso, reiteradas por los gobernantes en turno han quedado en el aire como palabras huecas. Las consecuencias de esta situación saltan a la vista, la corrupción se ha institucionalizado, se han incrementado el narcotráfico y el crimen organizado, la inseguridad pública es alarmante; pero, también, crecen la rabia, la decepción, la desesperanza y el deseo de rebelión.

Las políticas gubernamentales de combate a la pobreza, inducidas en buena parte por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son programas que cumplen funciones de control, individualización, clientelismo, que a través de la entrega de rentas miserables en efectivo o especie, terminan generando perversas dependencias, es decir, no han sido una respuesta favorable a este problema, por lo que, es necesario reconsiderar el tema, buscar las causas verdaderas y las estrategias para combatirla. Si los gobiernos no buscan cambiar sus políticas y estrategias al respecto, el empobrecimiento se extenderá con más celeridad y dejará a los pobres desarmados y sin elementos para construir modos de vida, que les permitan obtener los medios que requieren para sobrevivir y progresar como familias y colectividades. Lo que puede provocar la crisis social.

Existen otros aspectos propios de la vida del municipio que también inciden en la promoción económica del mismo, por ejemplo: la captación de ingresos propios, las participaciones federales y estatales, y la deuda pública municipal, que fortalecen o debilitan al municipio y a su capacidad de gestión y de inversión ya que representan casi la totalidad de sus ingresos.

Por otra parte, la implantación del modelo neoliberal en México, a partir de la década de los ochenta, ha significado un profundo proceso de reestructuración administrativa de los gobiernos federal y locales que ha desembocado en un fuerte proceso de transferencia de funciones desde la administración pública hacia la iniciativa privada, con lo que se traslada la responsabilidad y la toma de decisiones en la generación de bienes y servicios, del gobierno al sector privado con responsabilidad jurídica distinta, lo que indica que privatizar implica descentralizar.

Ante la situación que enfrentamos, consideramos inminente acudir a nuestra célula básica del pacto social, al municipio, que como instrumento jurídico-político del Estado, no ha sido potenciado en toda su magnitud, es un ente que a través de la acción de la comunidad local, puede contribuir a desarrollar todos los aspectos de la vida de los ciudadanos dentro de su territorio. Esto, hace necesario fortalecer la participación del municipio en la distribución más equitativa de la riqueza, la homogeneización de las condiciones de vida de sus ciudadanos y posibilitar espacios más amplios para el activismo ciudadano.

El municipio, es sin duda después de la familia la célula base de la sociedad organizada y por tanto del desarrollo económico de las naciones⁸².

El gobierno municipal debe impulsar la participación ciudadana a través de las organizaciones civiles, vecinales, empresariales, etc., para que contribuyan al proceso de desarrollo local, pues indudablemente que son los ciudadanos los más interesados en la creación de mejores condiciones de vida para su comunidad. Es necesario involucrar a los ciudadanos en la gestión local del desarrollo, principalmente en la toma de decisiones y la supervisión de obras y proyectos.

⁸² Velázquez García, José Miguel (colaborador), *La Autonomía del Municipio en México: estructura y sus fuentes de financiamiento, en el marco de la Reforma del Estado (2000-2011)*, México, Movimiento Ciudadano Partido Político, 2013, p. 143, www.movimientociudadano.mx/contador/contador8.php.

La falta de mecanismos efectivos de participación y de cooperación de los ciudadanos en la solución de problemas de su entorno, la apatía y desconfianza en cuanto a posibles acciones y soluciones, han ocasionado que la mayoría de ciudadanos no se sientan responsables de cuidar su entorno inmediato en lo relacionado a los servicios y las actividades colectivas.

Asimismo, el gobierno municipal es el principal responsable del abasto y cobertura de los servicios públicos, que son fundamentales para impulsar el crecimiento y el desarrollo, por lo que, los integrantes del ayuntamiento deben conocer todo el municipio a fin de contar con los elementos que les permitan plantear una estrategia de desarrollo.

La sustentabilidad y el desarrollo sustentable, constituyen una alternativa para resolver este problema. La sustentabilidad debe ser el nuevo punto de origen de los planes de desarrollo y sus políticas. Representan la única forma de garantizar, a nosotros mismos y las futuras generaciones, un ambiente sano, en el que se respete la diversidad biológica, cultural y humana⁸³.

Así como el Estado seguirá por mucho tiempo siendo el referente en la escala nacional e internacional, también el concepto de municipio no podrá ser sustituido por otra institución. Tendrá entonces sus idénticos elementos (población, territorio y gobierno) y unos fines más o menos abiertos al entorno, pero será un municipio⁸⁴.

Históricamente, la institución política a través de la cual deben expresarse y canalizarse la participación de los ciudadanos en la política y su decisión mayoritaria en relación con los grandes problemas nacionales y sus legítimas aspiraciones a una mayor libertad y democracia, ha sido sistemáticamente dominada y regulada por el sistema político imperante.

En la historia política de México, el municipio jamás ha sido libre, nunca ha podido representar a la comunidad básica de nuestra sociedad política y la de un Estado nacional que incluso en sus mejores tiempos ha tendido a la concentración de poderes y al autoritarismo, provocando el descuido de las instituciones

⁸³ *Ibidem*, p. 439.

⁸⁴ Marchiaro, Enrique J., *Derecho Municipal. Nuevas relaciones intermunicipales*, Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima, Editora, 2000, p. 19.

municipales y la frustración de la vida política de los ciudadanos, en otras palabras, el fracaso del municipio libre. Si la comunidad que lo integra no es libre, tampoco lo será el municipio, entidad en la que se han cifrado desde siempre, las aspiraciones del pueblo mexicano a la libertad, la democracia y el autogobierno.

La libertad municipal debe manifestarse en el respeto de los estados y la Federación hacia su integridad irrestricta como organización política original dentro del sistema político nacional, es decir, que sólo sus propios ciudadanos pueden y deben decidir sobre la desaparición o permanencia de sus poderes. También quiere decir, que se le debe ver como miembro fundador de esa comunidad mayor que es la entidad federativa, del mismo modo como a esta se le ve como miembro fundador del Pacto Federal que dio lugar al Estado Nacional.

El municipio debe instituirse como el primer instrumento político para participar en todas las decisiones que atañen a los intereses nacionales, por lo que también, se le debe dotar de una efectiva autonomía, que contemple sus tres aspectos, como autonomía política, autonomía administrativa y financiera, ante todo, el derecho de las comunas que lo integran a diagnosticar por su propia cuenta sus necesidades y a decidir la forma en que los recursos de que dispone deben emplearse para satisfacerlas, así como también, a decidir sin injerencia de los poderes locales, lo relacionado con sus ingresos y sus cuentas públicas.

Es preciso que en nuestra Carta Magna se reconozca al municipio como poder público y nivel de gobierno, de forma similar a como lo hace la Constitución brasileña que en el primer párrafo de su artículo 18 señala: *La Organización político- Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, en los términos de esta Constitución*⁸⁵.

Es necesario, reconocer el principio de autonomía de los gobiernos municipales, en la Constitución Federal, en las constituciones estatales, así como en las leyes generales y federales para tratar asuntos de competencia municipal; reformar el artículo 41 constitucional, reconociendo al municipio como integrante

⁸⁵ Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988, última actualización, noviembre, 2008, www.wipo.int/wipo/ex/es/text.jsp?file_id=218272.

de la soberanía nacional con el mismo trato y nivel de los Poderes de la Unión y los entes federados, expresando los derechos, deberes y atribuciones municipales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.

Es indispensable que se establezca una relación positiva entre la libertad y la autonomía municipal y el Sistema Federal de Gobierno, por lo que, debe reconocerse constitucionalmente la preponderancia y vigencia del municipio libre, autónomo y soberano en su régimen interno, como parte integrante de la República Federal fundada además de los estados en los municipios.

El municipio puede contribuir a alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal, si se logra el principio del municipio libre, autónomo y soberano, lo que propiciaría una efectiva participación ciudadana y conllevaría al fortalecimiento de las estructuras municipales, pero esto, implica que el Congreso de la Unión en ejercicio de la soberanía popular le otorgue plenas atribuciones en materia tributaria y legislativa.

Al reconocerle las facultades ejecutiva, legislativa y judicial al ayuntamiento se le ubica como un auténtico nivel de gobierno y un real poder público, fortaleciendo la democracia al distribuir el poder público entre sus integrantes, es decir, la facultad ejecutiva exclusiva del presidente municipal, la legislativa de los regidores y la judicial incorporando la figura de los jueces municipales coordinados por el síndico procurador⁸⁶.

Para que el municipio se constituya en punto de partida del desarrollo mexicano, es ineludible llevar a cabo la descentralización como base fundamental del federalismo, para lo que se requiere: a) reconocerlo plenamente como poder público; b) garantizarle su plena autonomía hacendaria y; c) que el municipio cuente con estructuras de gobierno instruidas y competentes.

La descentralización estatal casi siempre está aparejada con la profundización de la democracia, aunque también puede dar lugar al nacimiento

⁸⁶ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 4, p. 225.

de cacicazgos locales que, en vez de democracia, generen formas de gobierno profundamente autoritarias⁸⁷.

Indudablemente, que las respuestas a los problemas que se presentan en el ámbito municipal se deben dar en la vía política, considerando a los aspectos económico, social y cultural como de igual trascendencia. Si concebimos a la gobernabilidad y a la gobernanza como respuestas amplias a determinado tipo de problemas socio-políticos, entonces la efectividad y la eficacia del gobierno municipal deberá reconocer la necesidad de buena gobernabilidad y mejor gobernanza en las acciones de gestión destinadas a la colectividad.

Si el Estado somos todos, ante a la crisis histórica que padecemos urge la reorganización del municipio, necesitamos establecer una nueva relación entre las comunidades urbanas y rurales que conforman al municipio, y el ayuntamiento asentado en la cabecera municipal. El poder municipal centralizado en el ayuntamiento debe distribuirse a las comunidades a fin de que éstas posean atribuciones que incluyan los derechos fundamentales de libertad y autonomía y de esta forma, hacerlas corresponsables del desarrollo del municipio en su conjunto. Para que las comunidades concretas compartan con el municipio la libertad y la autonomía, deben poseer el derecho y la obligación de organizarse por sí mismas y darse un gobierno propio. De otra manera ni una ni otra tendrán sentido.

Para superar la crisis es fundamental alentar la acción en el orden de lo local y lo pequeño, porque es ahí donde reside la fuerza y la voluntad de las personas. Darle a la comunidad vecinal la oportunidad de organizarse para que construya o reconstruya sus modos de vida propios, acordes a sus condiciones sociales y naturales específicas, dotarla de los instrumentos jurídicos, políticos, económicos y culturales que le permitan superar su pobreza, defender su territorio de la destrucción, regenerar su medio ambiente y atenuar las causas de la migración.

⁸⁷ Fiordelisis Coll, Mariana, *op. cit.*, nota 69, p. 177.

El municipio no es simplemente una circunscripción territorial, es esencialmente una comunidad de ciudadanos, que constituyen la comunidad originaria del sistema político nacional. Villistas y zapatistas abogaron por un municipio apoyado para su régimen interno, en asambleas populares que integraran a todos sus ciudadanos, y que constituyera la base de organización de los poderes locales o estatales y de la reconstrucción del país luego del triunfo de la revolución. Sin embargo, el régimen emanado de la Revolución Mexicana, poco ha hecho por ampliar el ejercicio libre y democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunas municipales.

Antes de que la crisis social de dimensiones incalculables nos alcance, es fundamental preconizar una revolución en la conciencia del pueblo, de la importancia que tiene la participación ciudadana en la solución a los problemas de su comunidad municipal, de su estado y de su país, a fin de instaurar en nuestro quehacer cotidiano y de que comprendamos que: *la Revolución se pierde o se gana en el municipio, no sólo porque la gente tiene que satisfacer aquí sus necesidades cotidianas, sino porque es aquí donde se recuerda la historia*⁸⁸.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 156.

CONCLUSIONES

Primera. Como institución, el municipio surge en el periodo de la expansión romana, por la necesidad que tuvo el imperio de regular e imponer un orden a los pueblos conquistados e incorporados a su Estado. La libertad municipal concedida a esos pueblos contribuyó al florecimiento de Roma.

La conquista de España, permitió la implantación del régimen municipal romano en ese territorio, que posteriormente, con la influencia de los germanos y los árabes, daría origen a un auténtico municipio español, de gran influencia y poderío por los fueros y privilegios pactados entre los monarcas y sus súbditos, debido al importante papel que los municipios españoles jugaron en la reconquista de su territorio.

La conquista y la colonización también fueron las vías por las que la institución municipal llegó a tierras americanas, contribuyendo a delinear el régimen colonial en los virreinos establecidos por la corona española en América. La fusión del municipio colonial con las formas de organización social existentes en nuestro territorio, particularmente con el *calpulli*, dieron origen al municipio mexicano con sus características propias.

Por la pugna entre el poder colonial en extinción y el poder emanado de la independencia, el municipio mexicano tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. No obstante, cabe señalar que la importancia que tuvieron los ayuntamientos en la conquista y colonización de América por los españoles, también la tuvieron en los movimientos independentistas dirigidos a reivindicar la soberanía popular.

Entre las grandes conquistas logradas y heredadas por el movimiento revolucionario de 1910-17, destacan el restablecimiento de la democracia y la instauración constitucional del municipio libre.

Segunda. México, como Estado nacional está conformado por un conjunto de entidades soberanas integradas en una unidad mayor denominada Federación, a

la que ceden parte de su soberanía pero reteniendo para cada una de ellas un conjunto de atribuciones propias que ejercerán en su territorio.

En el sistema federal mexicano, la Constitución General define las materias que corresponde regular al gobierno de la federación y las correspondientes a los poderes estatales, mediante el compromiso de mantener la forma de gobierno republicano, representativo y popular, disponiendo además, una serie de limitantes a los estados para garantizar la existencia y continuidad de la unión.

La Constitución General establece las regulaciones relacionadas con el municipio, constituidas por un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles, donde se consignan los principios comunes para todos los municipios del país. En el marco jurídico municipal, se reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio, pero, en el sistema federal mexicano sólo se reconocen dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal con competencia constitucional, legislativa y administrativa.

Aunque en el artículo 115 constitucional se hace mención expresa al municipio libre, hasta nuestros días no se ha definido en la Carta Magna, qué se entiende por la fórmula política del municipio libre, además, de que en ninguno de sus artículos se señalan los elementos esenciales de esa libertad municipal, aparentemente fundamental pero carente de fuerza constitucional y política.

Tercera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreta que México es una República representativa, democrática y federal integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (artículo 40). Los estados o entidades federativas que la integran, tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

No obstante, el concepto de municipio libre no está definido en nuestra Ley Suprema, tampoco se encuentra en las constituciones estatales, se confunde con el término de autonomía municipal, llegándose a considerar que dicha libertad consiste en la eliminación de autoridades intermedias. Sin embargo, la libertad y la autonomía son postulados importantes en la permanente lucha a favor de la existencia, reconocimiento y desarrollo del municipio.

El municipio libre significa un ideal no cumplido de la Revolución mexicana, es una forma de organización sin el vigor ni la trascendencia que debería de tener, su debilidad no es casual, es consecuencia de su insuficiencia financiera y de su debilidad organizativa y administrativa, tanto para proveer los servicios públicos básicos, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional. Aunque teóricamente, el municipio constituye una forma de descentralización, en realidad lo ha sido más en el sentido administrativo que en el político y financiero.

La materia municipal se ha tratado de diversas formas, en general se distinguen dos posiciones, la que considera la idea de municipio libre como autonomía municipal y, la que expone la necesidad de modificar el texto constitucional para precisar los significados de libertad y de autonomía municipal.

Cuarta. El municipio es el lugar donde los individuos llevan a cabo sus principales actividades como el trabajo, la educación, el deporte y muchas otras que garantizan la convivencia humana, es también, donde residen su familia, sus amigos, donde está su vecindario y convive con su comunidad, pues uno de los elementos que más identifica al municipio es la relación de vecindad; igualmente, es el territorio donde se ven las mayores desigualdades en el desarrollo económico, político, cultural y social. Lo que nos lleva a considerar la necesidad de promover reformas que incentiven el desarrollo local, tomando en cuenta que, en el marco de la globalización económica se ha hecho necesaria la reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nacional y sus entidades federativas.

En el umbral del siglo XXI, la reforma del Estado lleva implícita la reforma municipal, que debe contemplarse como un mecanismo democratizador que coadyuve a recomponer la relación entre estado y sociedad, incentive la participación popular y efectiva y busque que la sociedad participe en el diseño del quehacer estatal, a fin de corroborar que se realice de acuerdo con las normas establecidas. En otras palabras, que sea una vía para devolver el poder a la sociedad.

El desarrollo de México y de su sociedad, se logrará cuando seamos congruentes y respetuosos con los principios establecidos por mandato constitucional y viviendo en un legítimo estado de derecho. Es necesario otorgar a los municipios más libertad y autonomía, mayores responsabilidades y mayor participación en la vida del país. Para consolidar la libertad y la autonomía municipales es preciso reconocerles capacidad legislativa, judicial y competencia plena en materia tributaria, así como, incrementar las participaciones federales y estatales acordes a las responsabilidades y servicios que proporcionen a la comunidad.

La crisis histórica que enfrentamos, nos apremia a alentar la acción de lo local y lo pequeño, porque es ahí donde reside la fuerza y la voluntad de las personas, es inminente acudir a la célula básica del pacto social que nos une, el municipio. Dotarlo de los instrumentos jurídicos, políticos, económicos y culturales que le permitan superar la pobreza, defender su territorio de la destrucción, regenerar su medio ambiente, atenuar las causas de la migración y, en general convertirlo en imprescindible factor del desarrollo económico, social, jurídico y político de nuestra nación.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN GARCÍA, Gloria, *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Madrid, Civitas, 2001.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Derecho municipal*, México, Oxford University Press, 2006.

CABRERA DIRCIO, Julio, *Teoría del Derecho municipal*, México, UAEM, Facultad de Derecho, 2009.

CARPISO MCGREGOR, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1ª reimpresión, 2012.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2008.

FIORDELISIO COLL, Mariana, *Poder popular y autogobierno en Cuba. La Revolución desde el municipio*, México, Editorial Itaca, 2007.

JARQUÍN RODRÍGUEZ, Oscar J, *Mecanismos de control municipal*, México, Ed. Novum, 2014.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Autonomía municipal y planeamiento Urbanístico*, México, UACH-Fontamara, 2007.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008.

LOSA, Néstor Osvaldo, *El Derecho municipal y el imperio del Derecho*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2003.

MARCHIARO, Enrique José, *Derecho municipal: nuevas relaciones intermunicipales*, Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editorial, 2000.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel y LÓPEZ OLVERA, Miguel A, *Facultad reglamentaria municipal*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2013.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 39ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 2003.

VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

LEYES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE LOS ESTADOS.

LIBROS EN LÍNEA

BLANCAS MARTÍNEZ, Edgar Noé, *Dis-posiciones neoliberales: los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*, México, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional-UAEH, 2013.

<http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5457/noeb1.pdf>.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, 2004.

www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/.../Municipio_Mexicano.pdf.

OLMEDO CARRANZA, Raúl, *El cuarto orden de Estado y de Gobierno*, 3ª edición, México, Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, 2005,

<http://www.raulolmedocarranza.com.mx/publicaciones/municipio/>

TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1786/7.pdf>.

VELÁZQUEZ GARCÍA, José Miguel, *La autonomía del municipio en México: estructura y sus fuentes de financiamiento, en el marco de la Reforma del Estado (2000-2011)*, México, Movimiento Ciudadano, 2013.
www.movimientociudadano.mx/contador/contador8.php.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

ANAYA CADENA, Vicente, *Marco teórico del gobierno y la gestión municipal*,
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr4.pdf>.

El municipio en Roma,

www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Evolución del municipio mexicano*,
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr4.pdf.

OVALLE FABELA, José, *Algunas consideraciones sobre el municipio*,
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/111/.../dtr6.pdf.

Prólogo, www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/4.pdf.

SOLÍS ACERO, Felipe, *La evolución del régimen constitucional del municipio*,
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb4.pdf>.