



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

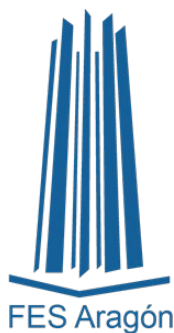
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RICARDO MAX BERY MORENO

DIRECTOR DE TESIS

MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS

A:

**Dios y al mundo que todo nos lo da, pero a veces no sabemos
cómo retribuirle**

Mis padres

Ricardo Max Bery Pérez y

Leticia Moreno Sánchez

**Por haberme formado como profesionista y brindarme mucho
amor.**

Mis hermanos y futuros hijos

Rogelio Bery Moreno y

Alfredo Bery Moreno

Como muestra de dedicación, esfuerzo y trabajo.

Mis tíos

Mario Pérez Cano

Magda Pérez Cano

Teresa Pérez Cano

Alejandra Pérez Cano

Beatriz Moreno Sánchez

Jorge Juárez Gaytan

**Por haberme ayudado en mi carrera universitaria sin tener
obligación de hacerlo**

ÍNDICE
INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

I.1 MARCO CONCEPTUAL DE AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

I.1.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

I.1.1.1 MUNICIPIO

I.1.1.2 LEGISLAR

I.1.1.3 AUTONOMÍA

I.1.1.4 AUTONOMÍA LEGISLATIVA MUNICIPAL

I.1.2 CONCEPTO DOCTRINAL AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

I.1.3 CONCEPTO LEGAL AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

I.1.4 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

I.1.5 CONCEPTO QUE SE PROPONE AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

I.2 MARCO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

I.2.1 ROMA

I.2.2 MÉXICO, EPOCA PREHISPANICA

I.2.2.1 CALPULLI

I.2.3 LA CONQUISTA

I.2.3.1 LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA CLAVE PARA LA CONQUISTA

I.2.4 MÉXICO INDEPENDIENTE

I.2.5 CONSTITUCIÓN DE 1824

I.2.6 CONSTITUCIÓN DE 1836

I.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1843

I.2.8 CONSTITUCIÓN DE 1857

I.2.9 CONSTITUCIÓN DE 1917

CAPÍTULO SEGUNDO

II. AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO COMPARADO.

II.1 ESPAÑA

II.2 ARGENTINA

II.3 ANGOLA

II.4 MALTA

CAPÍTULO TERCERO

III. ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE MEXICANO.

III.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III.2 CRITERIOS SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

III.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

III.4 CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.

III.4.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO (EDOMEX)

III.4.1.1 LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE MÉXICO (EDOMEX)

III.4.2 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

III.4.2.1 LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

III.5 BANDOS Y NORMAS MUNICIPALES.

III.5.1 MONTERREY

III.5.2 PUEBLOS INDIGENAS

III.6 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

III.7 PROPUESTA

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

A lo largo del mundo y en lo extenso de la historia el papel de la autonomía legislativa del municipio ha jugado un papel de suma importancia para la formación del país así como de otros estados. Sin embargo, se ha perdido de vista el importante papel que el reconocimiento a esta autonomía tiene o que puede tener para el desarrollo nacional, existen pocos estudios al respecto y un amplio debate sobre las atribuciones o facultades municipales que pocas veces aborda el tema de estudio o lo analiza desde una perspectiva reducida a la facultad que cuentan los municipios para dictar sus propias normas.

En el presente trabajo de investigación pretende ofrecer al lector un amplio estudio sobre la autonomía legislativa del municipio, comenzando por un análisis conceptual e histórico para brindar un entendimiento sobre el objeto de estudio y demostrar su importancia en la formación de los estados como se conocen hoy en día, así como visualizar la enorme relevancia que ha tenido el reconocimiento de esta autonomía a través de la historia a lo largo del mundo. Posteriormente se presenta un análisis de algunas legislaciones de otros estados con la intención de ofrecer al lector un estudio de derecho comparado, seguido del estudio de la facultad reglamentaria municipal desde un análisis al derecho positivo mexicano y finalmente se brindará un análisis a algunas de las problemáticas que existen y sus posibles soluciones.

Se considera que la autonomía legislativa del municipio es una herramienta de suma importancia, por medio de la cual se puede impulsar el desarrollo local y nacional, al ser un mecanismo idóneo de comunicación y participación popular en el país por medio de la cual se puede reglamentar en beneficio de la población para que las necesidades o peticiones que promueven estas normas sean escuchadas. Un amplio respeto a la autonomía legislativa del municipio, es un elemento indispensable que se requiere para conseguir un adecuado equilibrio de poderes, al ser esta autonomía reducida a las facultades municipales, se limita extremadamente al municipio para autoregularse o al emitir verdaderas normas de observancia general al interior de su población, lo que indirectamente somete a este nivel de gobierno a las regulaciones federales y estatales.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

I.1 MARCO CONCEPTUAL DE AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Crear una definición de carácter general para proporcionar la significación de los términos “municipio”, “autonomía”, “legislativa” y en su conjunto la “autonomía legislativa del municipio”, implica un ejercicio bastante complejo, debido a los diversos enfoques existentes para explicarlo, por lo que en el presente capítulo se realizó un estudio de lo que se debe entender por “autonomía legislativa del municipio”, para lo cual se recurrió a la etimología de cada palabra, seguido de una interpretación, esto nos permitirá tener un panorama de su concepción, y a su vez entender el objeto de estudio del presente trabajo de investigación. En primer término, se define la palabra “municipio”.

I.1.1 CONCEPTO ETIMOLÓGICO AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO.

I.1.1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

El vocablo municipio consultado en el Diccionario Etimológico proviene del latín “*municipium*”, derivados de la conjunción “*munus*”, “*muneris*”, (cargo, empleo, deber u obligación) y el verbo “*capio*”, “*capis*”, “*capere*” (adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo).

Con referencia en lo anterior, podemos decir que el significado etimológico es: forma organizacional mediante la cual sus miembros toman el cargo de determinadas obligaciones o funciones en favor de la comunidad.

Al respecto el diccionario de la Real Academia Española señala que el municipio es; la entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes.

El jurista e investigador emérito Héctor Fix-Zamudio señala que el municipio representa un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que

se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno¹.

Derivado de este análisis, podemos señalar que el municipio puede ser visto o comprendido como un pequeño cosmos u orden universal en donde se aprecian los problemas de manera natural y llana, al igual que el funcionamiento de los sistemas de gobierno.

El maestro Andrés Serra Rojas en el Diccionario de Ciencias Políticas manifiesta que: “jurídicamente es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y determinados intereses y que depende, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior”.

Se considera al municipio como un órgano siempre jurisdiccional para administrar los propios y determinados intereses de una comunidad humana, en adición, esta institución se encuentra en un grado de subordinación a entidades públicas de jerarquía u atributos superiores.

I.1.1.2 CONCEPTO DE LEGISLAR

Los componentes léxicos de la palabra legislar son: “*lex*”, “*legis*” (ley), “*latus*” (llevado, producido), más el sufijo “*ar*” (usado para formar verbos)². Por ello podemos decir que el significado de acuerdo con su composición es: hacer o establecer leyes por un órgano que legisla.

La palabra legislar de acuerdo con el Diccionario universal de términos parlamentarios viene del latín y aplícase: "al derecho o potestad de hacer leyes", al "cuerpo o código de leyes" y al "Poder Legislativo", por lo que debe entenderse que la función legislativa, es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009.

² Legislar, Chile, consultado en:

<http://etimologias.dechile.net/?legislar#:~:text=La%20palabra%2022legislar%22%20est%C3%A1%20formada,legislaci%C3%B3n%2C%20delegado%20y%20tambi%C3%A9n%20relegado.>

del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Adicional a lo anterior, el Diccionario de la Real Academia Española señala que legislar significa: dar, hacer o establecer leyes.

La palabra legislación de acuerdo con el tratadista Eduardo García Maynez: *“representa la más rica e importante de las fuentes formales del derecho. Se puede definir como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”*³.

En complemento a lo anterior, cabe mencionar que la legislación es una fuente formal del derecho, que a su vez puede materializarse en un acto (legislar), por medio del cual los órganos facultados del estado proclaman, promulgan y promueven reglas jurídicas para la observancia general

Es preciso señalar que la palabra legislación puede entenderse como el cúmulo de leyes u ordenamientos jurídicos que integran y dan soporte a un Estado, dicha legislación se formaliza por medio del proceso u acto legislativo o legislar, el cual es efectuado por los órganos encargados y facultados para promulgar leyes.

I.1.1.3 AUTONOMÍA

La palabra autonomía proviene de dos vocablos griegos: *“autos”*, que significa propio y *“nomos”* que quiere decir, ley; en su conjunto *“αὐτονομία”*, por ello podemos interpretar que su definición etimológica significa; autorregulación⁴.

Como complemento a lo mencionado, el Diccionario de la Real Academia Española establece su significado, señalando que es: la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

³ García Máñez Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2011, p. 52.

⁴ Aragón Salcido, María Inés, *Federalismo y regionalismo, autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México*, en José María Serna de la Garza Cord. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2016, p. 598.

De acuerdo con el Diccionario de Derecho Constitucional, en el cual el tratadista Héctor Gonzáles Uribe sostiene que la autonomía es: *aquella facultad que tiene el pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros*. En consecuencia, la autonomía consiste en una facultad de la cual goza el pueblo para dictarse sus propias leyes y gobernarse con independencia de gobiernos extranjeros.

Por otro lado el maestro Rafael de Pina Vara en el Diccionario de Derecho sostiene que: *la autonomía viene a ser la potestad que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos*.

Se puede concluir que la autonomía es una potestad de la cual goza el estado y entidades que lo integran, y que les faculta para gestionar los intereses que localmente les corresponda de acuerdo con su esfera territorial, asimismo, parte fundamental de la autonomía está sustentada en los ciudadanos, los cuales integran libremente una comunidad política.

I.1.1.4 AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Después de un estudio etimológico por separado de las palabras “autonomía” “legislativa” y “municipio” las cuales en su conjunto integran el objeto de estudio, como primer acercamiento o impresión del tema, podemos decir que la “autonomía legislativa del municipio” puede ser entendida por la etimología de sus palabras como la facultad que tiene una entidad local formada por vecinos en un territorio determinado para autoregularse, es decir hacer o darse sus propias normas.

En el inmenso bagaje conceptual que existe en el mundo, se pueden encontrar numerosos significados o interpretaciones de las palabras, “municipio”, “autonomía” y “legislativa” que van desde las ópticas jurídica, sociológica, geográfico y política, entre muchas otras. Sin embargo, esto provoca que sea necesario precisar en lo que se debe entender por el conjunto de estas palabras “autonomía legislativa del municipio” desde una perspectiva doctrinaria o académica, para poder brindar un panorama certero del concepto del objeto de estudio, por lo que a continuación se

hace alusión a diversas definiciones así como algunas ideas que prevalecen en la ciencia jurídica, con el fin de mostrar los diversos enfoques teóricos o académicos que existen sobre el objeto de estudio.

I.1.2 CONCEPTO DOCTRINAL DE AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Para comprender la facultad con que cuentan los municipios para dictarse a sí mismos sus propias normas, es preciso hablar sobre la autonomía municipal, fenómeno que ha trascendido a lo largo de la historia en constituciones, leyes, decretos y demás ordenamientos jurídicos, así como en la doctrina, por lo que es necesario estudiar el concepto desde diversas percepciones o enfoques doctrinarios y jurídicos.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto hacer un análisis sobre la percepción que se tiene actualmente sobre la autonomía legislativa del municipal, cuyo elemento principal es la facultad con que cuentan los municipios para dictarse sus propias normas jurídicas, de igual forma busca poder ofrecer un amplio panorama conceptual sobre los diversos enfoques doctrinarios y jurídicos que existen sobre este tema de estudio.

Dentro del marco jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los municipios podrán emitir reglamentos administrativos con la intención de regular su administración al interior, a esta facultad se le conoce en la doctrina como “facultad reglamentaria”, esta es la herramienta por medio de la cual los municipios emiten normas que regulan determinadas funciones al interior de su territorio.

El tratadista Elías Iván Loza Fortanel considera que por potestad reglamentaria debe entenderse: “la facultad que la Constitución otorga a los ayuntamientos para crear normas jurídicas necesarias que permitan organizar la administración pública

municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal”⁵.

Si bien, el objeto del presente apartado es el estudio de la autonomía legislativa del municipio, vista desde una perspectiva doctrinaria o académica, cabe puntualizar que en el marco normativo mexicano vigente se denomina “facultad reglamentaria” a la potestad con que cuentan los municipios para dictarse a sí mismos disposiciones reglamentarias.

Es importante mencionar que en un sentido estricto (*stricto sensu*) se denomina facultad reglamentaria: a la potestad de los municipios de dictarse sus propios reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, es decir, en el mundo jurídico mexicano se le llama; facultad reglamentaria, a la facultad que tienen los municipios de formular sus propias disposiciones administrativas. Sin embargo, hablando en un sentido amplio (*lato sensu*), es posible decir que los municipios poseen “autonomía legislativa municipal”, ya que son órganos de gobierno autónomos, que cuentan con la posibilidad de dictarse sus propias normas; desde un punto de vista amplio debe entenderse a la “autonomía legislativa del municipio” como un atributo fundamental con que cuentan los municipios, particularidad que se traduce en las facultades y potestades para autoreglamentarse.

Las referencias a los cuatro aspectos que integran a autonomía municipal aquí señalados, se realizaron y se señalaron de conformidad a las facultades que la ley reconoce a las entidades municipales en México, ya que es la Constitución misma quien confecciona el grado de autonomía con que cuentan las entidades locales. Al respecto, resulta conveniente mencionar que, algunos autores no contemplan la autonomía legislativa como tal, como es el caso del tratadista Wagner Sosa quien considera que se pueden identificar cuatro clases de competencias que integran a la autonomía municipal, la cuales a su juicio son: a) institucional, b) política, c)

⁵ Loza Fortanel, Elías Iván, *Los municipios en México: facultad reglamentaria* México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2012, p.28. Consultado en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad_reglamentaria.pdf

financiera y d) administrativa, dentro de la autonomía institucional, se encuentra la facultad con que cuentan los órganos locales para dictarse a sí mismos sus propias normas jurídicas, lo cual suele confundir o nombrar como: autonomía normativa. Sin embargo, el autor advierte que no puede ser considerada la autonomía institucional como autonomía normativa, toda vez que, hay una singular diferencia entre la posibilidad de determinar por completo el orden interno y el sistema de gobierno municipal, y la facultad de dictar las normas que ordenen los asuntos de competencia local⁶.

En la actualidad existen numerosas ideas sobre lo que comprende la autonomía municipal, sus alcances o límites. En otras palabras, existen algunos criterios que no contemplan a la autonomía legislativa municipal o la facultad con que cuentan los municipios para dictar sus propias disposiciones administrativas como una característica o elemento que integre a la autonomía local, tal es el caso de lo señalado por la tratadista Lizbeth Aracely Hermosillo Correa, quien sostiene que: “la autonomía municipal se desglosa en varios apartados, que son, fundamentalmente la; a) autonomía política, b) autonomía financiera y la c) autonomía administrativa”⁷. La autonomía política, según la autora, consta de la facultad con que cuentan para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento o al titular de la administración municipal, la autonomía financiera recae en la facultad que poseen para utilizar el presupuesto, así como recabar tributos, y por último, la autonomía administrativa reside en la potestad de mando y de coacción como sujeto apto para para ejercer derechos y contraer obligaciones⁸.

De una breve lectura de lo anterior, podemos deducir que no se contempla, a la autonomía legislativa como elemento de la autonomía municipal, ni siquiera se hace mención a la facultad reglamentaria o potestad con que cuentan los municipios para

⁶ Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Navarra, Aranzadi, 2002, p. 62.

⁷ Hermosillo Correa, Lizbeth Aracely, *La autonomía municipal en la administración de los usos de suelo forestales*, Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C, p. 7 consultado en: https://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/03/epikeia03-autonomia_municipal.pdf

⁸ *Ibidem* pp. 8-9.

dictar sus propias normas como un elemento de la autonomía política, administrativa o financiera.

Vale la pena analizar lo que los autores Daniel Márquez Gómez y Miguel Alejandro López Olvera, en su obra titulada *Facultad Reglamentaria Municipal*, señalan que: “*atendiendo al consenso en los significados, la palabra; autonomía, refiere a: a) La acción o cualidad de darse una ley o regla, b) Potestad de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, c) Gobernarse a sí mismo, y d) Autoregulación o autogobierno*”⁹.

De esta postura resulta conveniente mencionar que los citados autores le otorgan una amplia importancia a la autonomía legislativa, toda vez que si bien es cierto, consideran que dicha facultad consiste en que el municipio puede dictarse a sí mismo sus propias normas, de igual forma consideran que en ella va implícita la facultad de auto gobernarse a través de dichas normas, y por medio de órganos de gobierno propio.

La autonomía de estos órganos se interpreta a partir del ejercicio de ciertas competencias (funcionales) o de contar con patrimonio o presupuesto (financiero); en el segundo caso se relaciona con dos notas distintivas:

1. La facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa) y
2. La capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa)¹⁰.

En opinión de lo anterior, se puede considerar que la autonomía legislativa que poseen los municipios se encuentra estrecha e íntimamente relacionada con la facultad de auto gobernarse por conducto de dichas normas, por medio de órganos de gobierno y recursos propios; esto es así, debido a que la autonomía legislativa puede ser vista como un elemento de un órgano autónomo.

⁹ Márquez Gómez Daniel y López Olvera, Miguel Alejandro, *Facultad reglamentaria municipal*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, p. 47.

¹⁰*Ibidem* p. 46.

Por último, el tratadista Antonio María Hernández, en cita de Greca Oliveira señala que: “[...] *adicional a la autonomía o sus grados, existen derechos naturales del hombre, también hay un derecho municipal natural para todos los núcleos urbanos del mundo, que comprende: a) libre autodeterminación del vecindario para elegir sus gobernantes; b) legislación local propia referente a problemas también locales (costumbres, tránsito, edilidad, etcétera), y c) organización de servicios públicos locales (sanidad, desagües, agua potable, alumbrado, policía, transportes, comunicaciones, etcétera) [...]*”¹¹.

Greca Oliveira no solo contempla a la facultad de los municipios para auto legislarse como un elemento que integra a la autonomía municipal, sino como un derecho inherente a la naturaleza del municipio, la facultad de legislar con que éstos cuentan, comprende un derecho natural propio de todo núcleo de población o urbano en el mundo.

Hablar de autonomía es hacer referencia a un cúmulo de atributos que pueden ser interpretados de manera muy amplia o variada, como hemos podido observar, existen diversos criterios sobre un tema en común, ya que los aspectos que integren a la autonomía municipal puede variar de acuerdo al país del que se trate, la ley es quien dota de facultades al municipio, por lo que, los elementos que integran a la autonomía municipal pueden variar, de acuerdo con el contexto o modelo que se establezca en cada legislación.

El hablar de autonomía conlleva siempre hacer referencia al poder de auto legislarse, como lo sostiene el jurista Marienhoff, en su Tratado de Derecho Administrativo, afirmando que la autonomía, implica siempre un poder de legislación¹².

Por lo anterior, al hacer referencia a la autonomía municipal conlleva el hablar de la facultad de los municipios para auto legislarse.

¹¹Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 8.

¹² Marienhoff, Miguel S, *Tratado de derecho administrativo*, Argentina, Abeledo Perrot, t. I, 1982.

En este mismo orden de ideas, el jurista José Barragán, señala que “la autonomía en el orden municipal, significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”¹³.

Del estudio de este conjunto de ideas, se puede señalar que la facultad o potestad legislativa de los municipios es un elemento indispensable para autonomía, así como para garantizar la soberanía libertad y heteronimia de las normas, esta condición brinda a los entes locales de independencia política y libertad para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas, órganos de gobierno y recursos propios.

Por ello, la autonomía legislativa del municipio es una característica o elemento indispensable, mediante el los entes municipales pueden distar sus propias leyes con independencia y libertad, para así decidir de manera libre sus regulaciones interiores.

Desde luego, esta autonomía al igual que la libertad como individuos no es absoluta, la potestad con que cuentan los municipios para dictar sus propias normas así como los límites de su autonomía se encuentra sujeta a las prescripciones legales propias de cada estado. En caso concreto de México a lo establecido en la Constitución, así como en las legislaciones estatales, quienes con frecuencia establecen controles excesivos e interferencias a las actividades municipales.

Adicional a lo anterior se puede decir, que los municipios cuentan con la facultar para dictar sus propias normas dentro de sus respectivos límites jurisdiccionales y territoriales, lo cual brinda independencia política a sus decisiones, para regir y resolver problemas e intereses particulares de su comunidad.

Los municipios son entidades locales facultados u dotados de la autonomía para dictarse sus propias normas o auto legislarse, lo que les brinda interdependencia para determinar lo que a éstos les convenga.

¹³ Barragán Barragán, José, *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, México, 1996, p. 26.

Del análisis de las ideas anteriores, se puede llegar a un acercamiento de lo que debe entenderse por autonomía legislativa municipal, la cual se traduce en un elemento sustancial de las entidades locales o municipios, para autogobernarse por medio de la elaboración de sus propias normas denominadas reglamentos administrativos, además de tener la facultad de vigilar y regular su vida interna de acuerdo sus propias prácticas culturales, económicos, sociales y políticas propias de cada comunidad, guiados por sus propios intereses y con independencia de poderes ajenos.

De todo lo anterior, se puede concluir que autonomía legislativa municipal es la facultad que tienen para emitir sus propias normas jurídicas y autodeterminarse para elegir a sus propios gobernantes.

Lo anterior lleva a ofrecer una percepción adicional al objeto de estudio, ya que como se puede apreciar, es necesario tener la percepción legal o jurídica de la autonomía legislativa del municipio para poder comprender los límites a esta autonomía y las características propias del sistema municipal mexicano.

I.1.3 CONCEPTO LEGAL AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Como se ha advertido anteriormente, las dimensiones sobre la autonomía legislativa de los gobiernos locales puede percibirse de diferente manera en la denominación, límites y alcances de conformidad con las leyes propias de cada país, inclusive existen legislaciones en otros países en donde no se les reconoce a los gobiernos locales o municipales la posibilidad de dictarse a sí mismos normas jurídicas o esta se encuentra muy limitada, como el caso de Angola, en contraste con países donde se encuentra ampliamente reconocida esta potestad, como es el caso de Malta.

Por ello a continuación, se procede a analizar el concepto legal de autonomía legislativa del municipio; es decir, de lo establecido por el legislador en el derecho positivo, para así poder identificar conceptualmente el objeto de estudio a luz de la ley.

Si bien del estudio de la Constitución no se puede observar que el constituyente o legislador hubiere establecido definición alguna sobre la facultad legislativa con que

cuentan los municipios, solamente se establece en la Constitución que los municipios contarán con la facultad de emitirse así mismo normas jurídicas, a lo que los tratadistas y estudiosos de la norma han denominado como facultad reglamentaria.

Para comenzar con este estudio es preciso hacer un análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual además de establecer los términos, alcances y límites de la facultad reglamentaria con que cuentan los municipios, también nos indica la estructura del municipalismo y los atributos con que cuentan los entes municipales al interior del territorio nacional, precisando que:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Para poder ubicar correctamente a la facultad reglamentaria, es preciso hacer una breve mención sobre la conformación del Estado mexicano y su sistema de gobierno federal y estatal para así ubicar al gobierno municipio, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le reconoce al municipio el carácter de municipio libre, estableciendo que éste es la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de los estados miembros del país.

De manera casi idéntica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su artículo 29 señala que: “El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”¹⁴.

¹⁴ Constitución del Estado libre y soberano de Oaxaca, consultada en; https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215.

Si bien el objeto del presente capítulo no es el estudio de las constituciones locales, estas solo se mencionan con intención de indicar que de manera muy similar o idéntica muchos de los estados que integran a la república mexicana, establecen de manera similar que el municipio es la base de la división territorial, y la base de la organización política y administrativa de los estados, así como un ente dotado de la capacidad y libertad para dictarse a sí mismo sus propias normas al igual que los gobiernos estatal y federal.

Por lo anterior podemos afirmar que el sistema federal mexicano tiene como base de su división territorial y de su organización política, así como administrativa, al Municipio, dándole a este el carácter de municipio libre.

Ubicado al municipio en el sistema federal mexicano y el reconcomiendo de municipio libre que hace la Constitución, se puede decir que uno de los elementos para cumplir con las funciones de un órgano de gobierno libre, es la facultad de dictarse así mismo sus propias normas, para así regir en su interior con libertad, independencia y autonomía, por ello la Constitución le reconoce a los municipios la facultad reglamentaria.

La autoreglamentación es un elemento indispensable para la libertad, ya que resulta difícil reconocer a un ente como libre, sin que este posea la libertad de emitirse las normas que lo regirán. De acuerdo con el diccionario Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, libertad interna significa: "*Capacidad de deliberar con suficiente valoración de los motivos y con autonomía de la voluntad de cualquier impulso interno determinante*". En consecuencia, se puede decir que una característica indispensable para poder denominar libre al municipio, es que este cuente con la facultad de emitirse a sí mismo sus propias normas, ya que, por medio de éstas, puede reglamentarse y decidir libremente al interior de sus territorios.

La facultad reglamentaria forma parte de las potestades que la Constitución reconoce a favor y en beneficio del municipio, dentro del Artículo 115, el cual en su fracción segunda señala:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos puede entenderse como la potestad de las autoridades municipales (ayuntamiento) para crear situaciones de derecho, basándose en lo dispuestos en la ley, mediante la expedición de normas reglamentarias, aplicables a la jurisdicción del municipio, dentro de las competencias y garantías que le otorga la Constitución General de la República y el orden jurídico local¹⁵.

De lo anterior podemos señalar que la facultad reglamentaria es un atributo constitucional mediante el cual se les reconoce a los municipios la posibilidad de emitirse a sí mismo sus bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas por medio del ayuntamiento, con el fin de regir su vida al interior con independencia y autonomía.

En el marco del artículo 115 la función legislativa del municipio en México debe observarse desde la perspectiva de la teoría de las funciones del Estado, la que los tratadistas han estudiado desde dos puntos de vista: el enfoque formal y el enfoque material. El primero, se caracteriza por atender al órgano que se encarga de realizar determinada función, sin considerar la naturaleza o contenido de los actos. El segundo, atiende al contenido o naturaleza intrínseca o interna de los actos, prescindiendo de los órganos que la realizan¹⁶.

Si bien la facultad reglamentaria reconocía en el artículo 115 de la Constitución, no puede ser considerada formalmente un acto legislativo, ya que este proceso de

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem*, Aragón Salcido, María Inés.

Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/24.pdf>

emisión de normas no reviste con los formalismos jurídicos para emitir leyes, si puede ser considerado un acto legislativo materialmente, ya que a pesar de que los ayuntamientos no poseen órganos legislativos formalmente reconocidos para la expedición de leyes, estos las emiten de conformidad con las facultades reconocida en la Constitución. Es decir, la facultad reglamentaria, formalmente no puede ser considerada una función legislativa, sin embargo, materialmente esta puede ser vista como el proceso de emisión de normas, ya que los municipios son dotados con la facultad de emitirse a sí mismos sus propias normas, de conformidad con lo establecido en la Constitución, así como en las legislaciones locales.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa cuya finalidad es lograr la aplicación de una ley previa para buscar la exacta observancia de la ley.

En complemento a lo anterior, la tratadista María Inés Aragón Salcido señala que la función legislativa desde el punto de vista formal, le corresponde al Poder Legislativo y desde el enfoque material le corresponde la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, es decir, la producción de leyes¹⁷.

Por lo anterior, podemos decir que los ayuntamientos emiten reglamentos heterónomos de aplicación general, abstracta y obligatoria para regir al interior de los municipios, de conformidad con lo señalado en la Constitución, así como en las legislaciones locales.

Un elemento característico y fundamental dentro del municipio libre, es la potestad reglamentaria, este atributo es vital para las entidades locales, ya que como se mencionó previamente, mediante esta facultad determinada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que los municipios pueden decidir de manera libre y soberana sus normas para reglamentar y regir a sus intereses particulares.

¹⁷ *Ibidem* p. 597.

Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/24.pdf>

Adicional a lo anterior, cabe mencionar que la facultad reglamentaria juega un papel de vital importancia para la autonomía municipal, ya que como se ha mencionado, el término autonomía lleva implícita la facultad de dictarse así mismo sus propias normas, por ello, la relación de la facultad para dictarse así mismo sus propias normas va estrechamente relacionada con el reconocimiento de la autonomía municipal.

En perspectiva y de conformidad con lo establecido en la Constitución, la facultad reglamentaria es una potestad que la Constitución reconoce a los municipios, por medio de la cual, la autoridad del gobierno municipal (ayuntamiento) crea normas jurídicas de carácter general e impersonal, para regir su vida al interior de su territorio de conformidad con sus costumbres, particularidades y necesidades con independencia y autonomía propia.

I.1.4 CONCEPTO JURISPRUDENCIAL AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

No basta con el análisis constitucional sobre el objeto de estudio, para conocerlo o entenderlo a profundidad, para ello es necesario estudiarlo desde diversas fuentes del derecho, es por ello que a continuación se hará un análisis de los criterios interpretativos que recaen sobre la facultad reglamentaria, para así poder tener un panorama amplio y certero sobre lo que se pueden entender por autonomía legislativa municipal de conformidad con lo establecido en el derecho positivo, así como por los criterios interpretativos.

Los criterios interpretativos hechos a la Constitución forman parte de las fuentes formales del derecho, ya que estos son tomados en consideración de manera obligatoria como la interpretación de la ley, por esto, es importante mencionar que existen pronunciamientos realizados por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que recaen sobre el objeto de estudio.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 14/2001 interpuesta por municipio de Pachuca de Soto en contra del Estado de Hidalgo que recae en Ley Orgánica Municipal del Estado de

Hidalgo confirma la existencia de la facultad reglamentaria municipal, señalando que debe entenderse por facultad reglamentaria, lo establecido en el artículo 115 frac II de la Constitución el cual señala:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Debemos tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación máximo órgano de justicia e intérprete de la Constitución, emite criterios que deben ir de conformidad con lo señalado en la ley suprema, por ello, para este tribunal la concepción de la facultad reglamentaria debe ir aparejada a lo establecido en la Constitución, es por esto por lo cual podemos decir que la facultad reglamentaria es para la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo mismo que señala el artículo 115 de este ordenamiento al igual que sus límites y atribuciones.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la existencia de la facultad reglamentaria de conformidad con lo establecido en el artículo 115 fracción II de la Constitución, también determina que las legislaturas locales, estarán facultadas para la emisión de las normas que constituyen bases generales de la administración pública municipal y las de aplicación supletoria a las normas que emitan los ayuntamientos.

Lo anterior es de suma relevancia ya que, en la mencionada controversia de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce a los congresos locales la facultad de interferir en la administración municipal por medio de reglas generales, así como de reglamentar parcialmente el actuar municipal, lo cual, interfiere con los principios del municipio libre, así como la idea de autonomía municipal y contraviene la facultad reglamentaria establecida en el artículo 115 constitucional.

Es importante mencionar que la Controversia Constitucional 14/2001 sienta las bases para que posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita nuevos criterios que delimiten el ejercicio de la facultad reglamentaria, así como de algunas otras facultades reconocidas en la Constitución a los municipios.

Como se menciona en el párrafo anterior, la Controversia Constitucional 14/2001 es el primer pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la facultad reglamentaria municipal después de la reforma de 1999, reforma mediante la cual el municipio deja de ser considerado únicamente como un espacio administrativo asociado a servicios públicos, y se le reconoce a este como un orden de gobierno.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación contaba con el reconocimiento constitucional a la facultad reglamentaria desde la reforma de 1976, es a partir del año 1999 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación contó con las bases constitucionales para emitir criterios que pudieran reconocerle o atribuirle al municipios la facultad para emitirse reglamentos en todas la materias relacionadas con la vida propia de sus comunidades; o sea, que esta facultad se encontraba acotada, debido a que la propia Constitución no le reconocía o atribuía facultades para reglamentar todos los temas relacionados con la vida de los municipios sino exclusivamente sobre aquellas materias que estuvieran determinadas por las constituciones particulares, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación carecía de fundamentos jurídicos constitucionales para emitir criterios sobre el particular, con base en ello en noviembre de 2005 al emitir la sentencia de la Controversia Constitucional 14/2001, reconoce la existencia de la facultad reglamentaria de conformidad con el artículo 115 de la Constitución, fracción II.

Dentro de este criterio, nuestro máximo tribunal constitucional le da un reconocimiento parcial a la autonomía que tienen los municipios para dictarse así mismo sus propias normas, esto toda vez que se declaran constitucionales algunos puntos donde claramente se invaden la libertad que tienen los municipios para emitirse sus propias normas, esto principalmente por los votos emitidos por Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Genaro David Góngora Pimentel, quienes de

manera tradicionalista señalan el congreso local tiene facultades constitucionales para tener intrusión en ámbitos que corresponden por su propia naturaleza corresponde reglamentar a los ayuntamientos.

Al respecto, es importante mencionar que para diciembre de 2005, nuestro máximo tribunal constitucional tenía un criterio tradicionalista sobre nuestro objeto de estudio, ya que sustentaba el siguiente criterio:

“Al Municipio, a través de su Ayuntamiento se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas Estatales y Federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasilegislativa de los Ayuntamientos”

De la lectura de lo anterior se puede observar claramente como la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la Controversia Constitucional 14/2001 contempla a la facultad reglamentaria como una facultad concurrída entre los estados y la federación, señalando que esta es una capacidad “cuasilegislativa”, y que los estados así como la federación, no tienen límites para buscar la “frontera” o las barreras entre este ejercicio legislativo que se ejerce de manera concurrente entre los 3 niveles de gobierno.

En la citada Controversia Constitucional 14/2001, de igual manera se establece lo siguiente:

“Se estima que los incisos contenidos en la fracción II del artículo 115, deben interpretarse desde una óptica restrictiva conforme a la cual sean sólo esas las intervenciones admisibles de la legislación local respecto a la actividad municipal, pues esa óptica restrictiva permite materializar el principio de autonomía municipal y no tornar nugatario el ejercicio legislativo realizado por el constituyente permanente, sino más bien consolidarlo”.

Del párrafo en comento debe hacerse notar que el máximo tribunal mexicano, delimita la injerencia legislativa estatal en el ámbito municipal, pues señala que las legislaturas estatales sólo pueden intervenir legislativamente reglamentando los incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional; o sea, no pueden

extralimitarse tratando de regular materias distintas a las señaladas en el citado numeral, ya que de hacerlo violentarían el principio de autonomía municipal.

De una breve lectura de lo anterior, se debe concluir al emitir la resolución de la Controversia Constitucional 14/2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala claramente los límites a que están sujetos los congresos estatales al emitir normas sobre la autonomía legislativa de los municipios, es por ello, que solo se declaran inconstitucionales algunos de los apartados contenidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, reconociéndoles a los ayuntamientos la facultad para emitir reglamentos en materias que son de exclusiva competencia de los municipios y en donde los congresos locales no tienen que tener injerencia alguna; o sea, que sus facultades se circunscriben a la emisión de leyes orgánicas cuya cometido sea la estructura orgánica de los municipios, es decir, para interferir en la organización municipal, en consecuencia las leyes que se emitan deben tener por objetivo la expedición de normas generales aplicables a todos los municipios de la entidad federativa que corresponda, según sea el caso.

Por fortuna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma el tema de la facultad reglamentaria municipal en la tesis 2a. CII/2015, en la cual se puede leer lo siguiente:

*“[...] los Municipios están facultados para expedir, entre otras, normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deben aprobarse de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados y que se caracterizan por tener un contenido material propio, así como por su expansión normativa, **al permitir a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa, como en lo relativo a los servicios y en aquellas materias que les correspondan constitucional o legalmente**”.*

Énfasis añadido.

Como puede observarse, el máximo tribunal constitucional reconoce que la facultad reglamentaria de los municipios va más allá de las facultades establecidas por las legislaturas estatales, por lo que estas no pueden pretender expedir leyes que regulen actividades que exclusivamente son competencia de los municipios, por lo que se determina que los municipios cuentan con la facultad para dictarse normas a sí mismos, en todo lo que se refiera a su vida interna, por lo que no pueden los estados arrogarse facultades para reglamentar materias que son de exclusiva competencia municipal; de ahí que solo los ayuntamientos están facultados para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa, como en lo relativo a los servicios y en aquellas materias que les correspondan constitucional o legalmente. Si bien se reconoce una subordinación de estos reglamentos a lo establecido por las legislaturas locales, señala que los reglamentos locales profundizan en las reglas generales que emitan los congresos locales, advirtiendo que los reglamentos municipales se caracterizan por “por tener un contenido material propio.

Se puede concluir que la facultad reglamentaria municipal para la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un atributo con que cuentan los municipios para dictarse normas a sí mismos sus reglamentos, los cuales deben estar en armonía con la Constitución federal y con las constituciones y leyes orgánicas municipales, sin que en ningún caso las normas estatales puedan arrogarse legislativamente facultades que son de competencia exclusiva de los municipios, cuyos órganos de gobierno están facultados para adoptar a través de su reglamentación su organización administrativa y de gobierno, así como todo lo relativo a la prestación de los servicios públicos y en todas aquellas materias que les correspondan constitucional o legalmente, que las legislaturas de los estados puedan establecer limitaciones o atribuirse el derecho a regular directamente una materia que sea competencia exclusiva de los municipios.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma en cuenta la Constitución, también puede tomar en cuenta otras fuentes del derecho, como la doctrina, los debates legislativos, precedentes o criterios interpretativos previos, así como votos particulares o minoritarios, que sirvan de referencia para emitir los pronunciamientos

conducentes. Vale pena resaltar el criterio del ministro Silva Meza Juan quien señala que: *“el objetivo de la facultad reglamentaria consiste en facilitar la aplicación de la ley, por ello, el ejercicio de esta facultad corresponde al ayuntamiento, quien es la autoridad administrativa que se encuentra con contacto directo con la gente y su realidad, es por esto que los reglamentos municipales se ajustan a las necesidades reales de la población”*¹⁸.

El voto particular del ministro Juan Silva Meza emitido en la Controversia Constitucional 14/2001, representa un precedente de gran relevancia para el estudio de la autonomía legislativa municipal, pues considera a la facultad reglamentaria como la potestad por medio de la cual la autoridad administrativa más cercana a la población emite reglamentos apegados a las necesidades reales y particulares de la población.

Es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha preocupado por defender la facultad con que cuentan los municipios para dictarse sus propias normas reglamentarias, superando diversos criterios tradicionalistas que restringían la facultad reglamentaria de los municipios.

I.1.5 CONCEPTO QUE SE PROPONE DE AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Si bien llegar a una definición exacta de lo que debe comprenderse por autonomía legislativa municipal no es posible, a criterio del autor del presente trabajo esta consiste en la competencia con que cuentan los municipios para dictarse a sí mismo sus propias leyes o normas con independencia y libertad de poderes ajenos para regir su vida al interior de acuerdo a sus necesidades reales, así como bajo sus matices culturales, políticos y económicos propios, de conformidad con los límites y alcances establecido en la ley.

¹⁸ Controversia Constitucional 14/2001, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Voto particular, Juan N. Silva Meza.

Sobre el particular, es importante recordar y precisar que de conformidad derecho positivo mexicano la facultad reglamentaria es la herramienta por medio de la cual se ejerce la autonomía legislativa.

Para el autor del presente trabajo el concepto de autonomía legislativa municipal es: “El cúmulo de facultades, herramientas, órganos e instituciones con que cuentan los municipios para dictarse reglamentos o normas con libertad, independencia y autonomía”.

Un elemento de enorme relevancia para la autonomía legislativa municipal es la participación y representación popular de los habitantes o vecinos que habitan en el municipio, ya que la facultad reglamentaria debe ejercerse en representación y beneficio de sus habitantes, con la intención de resolver y normar de acuerdo a las necesidades propias de cada centro de población.

Por lo que al concepto de autonomía legislativa municipal también deben integrarse los mecanismos de representación y participación popular, por medio de los cuales los ciudadanos, vecinos o habitantes ejercen la facultad de auto legislarse o de proponer normas que rijan al interior del municipio de conformidad con las necesidades y problemas particulares de cada núcleo de población.

Si bien la Constitución no hace mención a la representación popular que se debe considerarse para el ejercicio de la facultad reglamentaria, este es un elemento a considerarse en la definición de autonomía legislativa municipal, ya que como se mencionó, esta comprende todos los mecanismos y herramientas con que cuentan los municipios para dictarse a sí mismo sus propias normas.

I.2 MARCO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Para contar con una referencia sobre el objeto del presente estudio, en este apartado se remitirá a los antecedentes históricos del municipio a fin de que se pueda entender con mayor claridad la trascendencia y el importante papel de la autonomía legislativa municipal en México y en la historia.

El municipio representa una forma de organización semi primitiva, la cual está compuesta por un grupo de personas y/o vecinos para colectivamente tomar decisiones, debido a la naturaleza de esta forma de organización en muchos lugares del mundo se encuentran antecedentes sobre agrupaciones u organizaciones semejantes, ya que esta clase de comunidades son consideradas como primaria, fundamentales o básicas en el desarrollo histórico de la humanidad. El presente trabajo de investigación busca indagar en el contexto social, político y cultural para entender los motivos que dieron origen al municipio, así como a su autonomía legislativa para así visualizar la gran importancia histórica principalmente en el territorio americano, para ello es indispensable analizar los antecedentes de esta institución así como de la facultad con que cuentan para dictarse sus propias normas jurídicas, principalmente en el derecho romano, el derecho precolonial del imperio Mexica así como el surgimiento del municipalismo mexicano.

I.2.1 ROMA

Desafortunadamente hoy en día no existen los estudios suficientes para poder señalar con precisión el año o época en la que surge el municipio, o el reconocimiento a la facultad de los gobiernos locales para emitir sus propias normas, algunos autores sitúan su aparición de esta institución en Egipto, Grecia, Atenas u Roma, sin embargo, gran número de estudios y la mayoría de los académicos coinciden en que el municipio así como el reconocimiento a su autonomía tuvo sus primeros orígenes en la expansión del imperio romano.

Al decir del renombrado jurista español Adolfo Posada, este señala que el municipio tuvo su origen en los pueblos de Italia, durante el imperio Romano, en cuanto a su

situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas¹⁹.

Por su parte, el tratadista Héctor Vázquez manifiesta que el origen del término municipio tuvo lugar en Roma y que si bien no existe alguna definición que señale con certeza el significado que tenía el municipio para el antiguo pueblo romano o de certeza del origen de la palabra, es posible señalar que para el imperio romano el municipio representaba una población fortificada o amurallada, con autoridades que poseían distintos cargos y funciones para gobernar a una población determinada, con la función de dictarse a sí mismo sus propias normas²⁰.

Sin embargo, se puede considerar que el municipio tuvo su origen del dominio sobre la península Itálica, en el cual Roma consolidó su imperio sobre la cuenca occidental del Mediterráneo con el establecimiento de numerosas colonias en la Galia en latín "*Gallia*" es el nombre romano dado a una región de la Europa occidental actualmente ocupada por Bélgica, Francia, el oeste de Suiza, el norte de Italia y zonas de Alemania y los Países Bajos al oeste del Rin, la definitiva conquista de Hispania y la toma de Numancia, 133 a. C., y la ocupación de la Galia del sur, que, convertida en provincia, la Narbonense, permitió la unión terrestre de Hispania con Roma por la vía "*Domitia*" de estos dos imperios hermanos²¹.

Debido a la gran expansión que tuvo Roma durante los años de 133 a.C. a el 264 a.C. donde consolida su imperio sobre el Mediterráneo Oriental, Roma se vio en la necesidad más que continuar con su apetito por la expansión territorial, tuvo la tarea de implementar el control sobre los pueblos conquistados, por lo que ideó una forma de gobierno que le permitiera mantener el control y respeto de los pueblos conquistados, lo que dio origen al reconocimiento a la autonomía de los pueblos

¹⁹ Serna de la Garza, José María, El sistema federal mexicano: trayectoria y características, Colección INEHRM Cap. V, "El Municipio", México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, p. 41.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1442/5.pdf> el 12 de octubre de 2020

²⁰ Vázquez Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000, México, 1986, p. 40. Consultado en: <http://catarina.udlap.mx/>

²¹ Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002 pp. 27,28 y 29. Consultado en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/277/2.pdf>

conquistados, convirtiendo el municipio en un asentamiento humano con matices políticos, económicos y culturales propios.

Con el expansionismo del imperio romano sobre la cuenca del mediterráneo, los pueblos a los que conquistaba tenían básicamente dos formas de sobrevivir ante el sometimiento romano,

1. La “*deditti*” (sumisión) y la “*socii*” (alianza y/o asociación), por un lado, los “*deditti*” entregaban al pueblo romano todas sus posiciones incluyendo, personas, religión y hogares, es decir, una conquista total, y

2. Por el otro lado se encontraban los “*socii*” o “*foederati*” que conservaban sus instituciones mediante un tratado celebrado con la formula “*majestatem populi romani comiter conservato*”, esto significa que se establecían la dependencia de la aliada respecto de la ciudad dominadora, estas ciudades que se llamaban libres recibían ordenes de roma, obedecían a los procónsules, pagaban impuestos y sus magistrados rendían cuenta al gobernador de la provincia²². Como es posible deducir, la gran mayoría de territorios conquistados optaban por convertirse en “*socii*” o “*foederati*” para preservar sus pertenencias, territorios y costumbres.

Cuando se estableció la “*majestatem populi romani comiter conservato*” surge la “*deditti*” así nació una subordinación de una aldea local a un poder superior con respeto a la libertad, configurándose así por vez primera el municipio, y dentro de este la falsa libertad y escasa autonomía como un rasgo que hasta el día de hoy subsiste en los entes municipales.

De lo anterior se puede decir que el municipio fue utilizado como el medio de control y gobierno local por excelencia, esta institución era usada por medio del respeto a su autonomía como un órgano de gobierno.

El rasgo en común que caracterizaba a estas ciudades era el respeto de su autonomía, que recaía en el derecho a elegir a sus propios magistrados y dictarse sus propias leyes, de acuerdo con el tratadista argentino Antonio María Hernández

²² Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua: estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de la Grecia y de Roma*, Madrid Biblioteca Histórica de la Universidad de Murcia, p. 354.

señala: “[...]que fue gracias a este método que roma pudo mantener un imperio tan vasto, y también nos brindó una gran lección de sabiduría política ya que de esta forma se logró un equilibrio entre todos los integrantes del imperio romano[...]”²³.

El respeto a la autonomía que tuvo el imperio Romano sobre los territorios conquistados fue lo que le permitió conservar matices políticos, económicos y culturales que provoca la aceptación colectiva que permitirá la permanencia del gobierno conquistador, lo cual perpetuo la gran expansión de este vasto imperio, ya que al permitir a la colectividad conservar sus tierras, su forma de gobierno y dotarlas de la facultad para auto legislarse, logro un sentido de identidad y pertenencia consolidando su expansión territorial. De esta forma se puede decir que en gran medida fue gracias al equilibrio que brindo el respeto a la autonomía de los pueblos conquistados que Roma logro la gran expansión territorial que caracterizó al pueblo romano como uno de los más grandes imperios en la historia.

Bajo el gobierno del emperador Julio César en el año 45 a.C. se expidió la “*lex Julia municipales*”, ordenamiento que tenía el objetivo de sentar las bases para la organización y administración de las ciudades a las que se les había otorgado el carácter de municipios por el Estado Romano, esta ley colocó al frente a los municipios romanos a los funcionarios llamados *duunviros* lo que implicó un gran progreso para a autonomía municipal²⁴. Con la promulgación de este ordenamiento expedido para regular la institución municipal se sentó un precedente jurídico para la historia no sólo de esta institución sino también en el reconocimiento de su autonomía.

Algunos autores señalan que el año 45 a.C. en el que se promulgo la “*Lex Julia Municipalis*” es la fecha en que surge de manera formal el municipio debido al reconocimiento jurídico de su existencia.

²³ Hernández, Antonio María, *Derecho municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 159, p.93.

²⁴ Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 46, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4457/6.pdf>

Podemos opinar que el municipio no es una invención romana, puesto que los romanos solamente nombraron y dieron algunas características además de dar formal existencia a una forma de organización cuyos orígenes se remontan a muchos años atrás de las grandes civilizaciones, la aparición de organizaciones sociales formadas por familias y vecinos con el fin de dar solución a problemas locales por medio de la emisión de normas, tiene aparición en diferentes épocas y a lo largo de todo el mundo, sin embargo, se le atribuye al pueblo romano el nombre y formal existencia del municipio.

No se debe perder de vista, que la clave por la cual perpetuo el municipio romano fue el reconocimiento a su autonomía, que Roma otorgaba a los territorios conquistados, tal vez sin querer o por invención de Roma, sin embargo, crearon el mecanismo de conquista por excelencia, ya que por medio de este reconocimiento parcial a la autonomía municipal, se dotaba a los territorios conquistados de la facultad de dictarse así mismo sus propias normas, de elegir a sus magistrados, así como de conservar su religión, lo que permitió la aceptación de los habitantes nativos así como de sus gobernantes de la regiduría del gobierno romano. Por lo anterior se puede decir que la autonomía legislativa municipal tiene su formal origen en Roma.

El origen de la naturaleza del municipio y su material función legislativa permanecerá como un misterio en la historia ya que al buscar sus orígenes uno se pierde en la inmensidad del tiempo, y aunque existen numerosos criterios así como estudios que afirman que esta institución tuvo sus orígenes en Roma, Grecia, inclusive en Egipto y en América en el imperio Mexica ya que en estas culturas existieron agrupaciones muy similares que hasta el día de hoy dieron rasgos así como características a lo que el día de hoy es el municipio, el origen de la naturaleza de esta institución no puede ser demostrado hasta el día de hoy.

I.2.2 MÉXICO.

El municipio así como el reconocimiento a su autonomía representa gran parte de la historia de México ya que fue una herramienta clave por medio de la cual se perpetuo y consolido la conquista del continente americano por parte de los

españoles, de manera similar a lo que sucedió en Roma, sin embargo, también fue en este núcleo de población donde posteriormente se gestaron grandes movimientos sociales que definieron el rumbo del país y fue el centro de origen de las soluciones basadas en la organización vecinal con intención de dar respuesta a los problemas de la comunidad y/o localidad. Debido a esto, surge la necesidad de conocer sus antecedentes, por lo que en el presente trabajo de investigación se busca conocer su contexto histórico, para entender y analizar desde con una perspectiva más amplia los orígenes, de la autonomía legislativa del municipio y entender la importancia histórica del objeto de estudio.

Los antecedentes del municipio en México se encuentran en la época precolonial, en una institución llamada “*calpullis*” palabra proveniente del náhuatl “*calpolli*” o “*calpulli*” que quiere decir casa grande o casa comunal.

Desafortunadamente son pocos los registros que se tiene sobre las civilizaciones precoloniales, ya que muchas de estas aún permanecen sin ser descubiertas, desaparecieron o fueron destruidas junto con sus costumbres, tradiciones y forma de gobierno por lo que en el presente trabajo de investigación solo analizaremos a el “*calpulli*” como antecedente precolonial, sin descartar la existencia de múltiples y similares instituciones en el México prehispánico. Por esto diremos que el antecedente principal de la figura del municipio en la historia prehispánica fue el “*calpulli*”, adicional a que México “*Tenochtitlan*” ocupó el papel estelar de la conquista, siendo principalmente sus instituciones las que sirvieron para sentar las bases de la conquista así como del municipalismo mexicano.

El doctrinario Mario Moya Palencia, define al Calpulli como “*una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal*”²⁵.

²⁵ Moya Palencia, Mario, *Temas Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978, p. 68.

Numerosos historiadores han llegado a la conclusión de que el “*calpulli*” surgió de un modo muy similar, a el pueblo griego antiguo y al romano, debido a que la civilización griega constituyo mediante tribus y clanes, lo cual se pueden equiparar a la “*gens*”, a la “*fratria*” romana, pero la diferencia entre estas y del “*calpulli*” residió en que, la tribu constituía una alianza de familias y que, a su vez, la unión de las tribus constituía una ciudad confederada.

I.2.2.1 CALPULLI

Esta institución se encontraba formado por un consejo de ancianos y se integraba por una agrupación de familias con conexiones consanguíneas dotadas de facultades de conformidad con su jerarquía, por esto algunos autores señalan que puede ser considerada como la forma de organización primaria del México precolonial.

Al respecto el jurista José Luis López Chavarría, señala que este es una agrupación de varias familias que constituyó la célula primaria en que se estructuró la cultura “*Mexica*”, también conocida como “*Azteca*”²⁶. Entendiendo que la denominación de “*Aztecas*” se utiliza como un nombre genérico para nombrar a las culturas que surgieron en el centro del país durante el periodo posclásico y el nombre “*Mexica*” para la gran civilización asentado en un islote al poniente del lago de Texcoco, sobre los márgenes centro y el sur de los lagos, hoy sobre la actual Ciudad de México.

En *Tenochtitlán* existían veinte “*Calpullis*” integrados tanto por mexicas originarios como por habitantes foráneos que se habían integrado a la nación Mexica. En la ciudad de *Tenochtitlan*, la división se hacía en cuatro sectores, barrios o campan: *Atzacualco*, *Teopan*, *Mayotla* y *Cuepopan*, en cada uno de los cuales se contaba hasta cinco “*Calpullis*”, es decir, un total de veinte para toda la ciudad. Finalmente, esos “*Calpulli*” estaban divididos en calles o “*tlaxilacalli*”²⁷.

²⁶López Chavarría, José Luis, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, Vol. I Derecho Romano Historia del Derecho en Nuria González Martín coord., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 338.

²⁷ 500 años del municipio en México, Cámara de Diputados LXIII legislatura, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, México, 2018, p. 41.

De acuerdo con el politólogo Moises Ochoa Campos, el “*calpulli*” se estructura de 4 importantes cargos, estos son; “*Teachcauh*”, “*Tecuhtli*”, “*Tequitlatlos*” y “*Calpiziques*”²⁸. Algunos de ellos estaban dotados con la facultad de emitir normas al interior de los “*Calpullis*” de acuerdo a su jerarquía siendo la figura más importante el “*Teachcauh*”.

Una importante característica, del “*calpulli*” fue la división y especialización del trabajo, entre los sacerdotes, comerciantes, guerrero, artesanos, etcétera, lo que trajo consigo la formación de clases sociales, y el acomodo urbano principalmente sobre la sociedad agrícola, concretado así la urbanización y el desarrollo sobre aldeas que eran verdaderos centros agrícolas, comerciales, políticos y económicos, esto contribuyo a la formación de grandes tribus con pobladores especializados, lo cual trajo como consecuencia la formación de el “*calpulli*” como una importante y sólida institución regional con facultades determinadas²⁹.

Es debido a esto que el “*calpulli*” cumple con los requisitos para ser tomado en cuenta como institución con una organización social, jurídica, económica, cultural y política de gran semejanza a lo que es el municipio actualmente ya que el “*calpulli*” contaba con el reconocimiento de su autonomía, puesto que este poseía la facultad de emitir sus propias normas, con el fin organizar su territorio dando a este estructura y sustento normativo.

Un “*calpulli*” en conjunto con otros constituían un barrio mayor, que a su vez estos barrios dividían a la ciudad, todo esto bajo el mando del poder central del Imperio cuyo gobernante se encontraba al centro de la ciudad, y a quien se debe la división territorial y jurisdiccional de la ciudad, acatando un designio divino teniendo cada uno de los cuatro barrios a sus respectivos alcaldes, siendo el “*calpulli*”, la base fundamental del pueblo Mexica³⁰.

Durante la época precolonial fueron algunos los atributos legislativos con los que contaba el “*calpulli*”, esta institución poseía la facultad para dictar sus propias leyes

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, p.34.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

u ordenamientos jurídicos con la finalidad de controlar el trabajo comunal o agrario y regular la convivencia vecinal así como de emitir algunos ordenamiento de carácter social y reglamentarios al interior del “*calpulli*” claro que esta facultad contaba con las delimitaciones jerárquicas que tenía esta institución frente barrio mayor así como frente a las facultes del emperador o marco de la ciudad.

Por lo anterior se puede decir que el “*calpulli*” era una institución que gozaba del reconocimiento a su autonomía, contando esta con la facultad para dictarse sus propias leyes u ordenamientos en materias como; régimen de trabajo agrario o comunal, convivencia vecinal y reglamentos internos de carácter social. Por lo tanto, se puede deducir que el primer antecedente de la autonomía legislativa del municipio en América se encuentra en esta institución llamada “*calpulli*” en el antiguo territorio Mexica.

I.2.3 LA CONQUISTA

Después de la Consumación de la conquista, el municipalismo español es impuesto con el surgimiento de la Nueva España, esta institución se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles quienes hicieron del municipio una forma originaria de organización política³¹.

El modelo de municipio implantado en México durante la Colonia había padecido la pérdida de facultades gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en el año 1520, lo que propicio el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal, esto trajo como consecuencia la descomposición del municipalismo en los 300 años de la Colonia.

El triunfo de Carlos V como rey de España provoco que en todo el imperio colonial español la burocracia real se impusiera sobre los impulsos de autonomía de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre las

³¹ Miriam Gutiérrez Sánchez, III Congreso Redipal, evolución jurídica del municipio en México, Cámara de Diputados, 2010, p.5. consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-20-10.pdf>

poblaciones indígenas sometidas y esclavizadas. Sin embargo, la autoridad real o la corona de la nueva España dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir la desaparición de estos pueblos, así como su cultura, costumbres y tradiciones.

Aunque la organización social del “*Calpulli*” fue derogada tras la derrota del imperio mexica, su distribución territorial fungió parcialmente como base del trazo de la nueva ciudad que habría de erigirse sobre las ruinas de *Tenochtitlan*. La traza principal de la nueva urbe hispana se realizó basándose en la distribución mexica, así, la ciudad, aunque arrasada en la superficie, permaneció casi intacta en su base, manteniendo la misma estructura que le había proporcionado la organización social en torno a los “*Calpulli*”.

Una vez consumada la derrota y sumisión de la mayor parte de los pueblos prehispánicos, Hernán Cortés dispuso la administración territorial y el trabajo agrícola bajo un viejo sistema medieval europeo de uso frecuente aún en la Península Ibérica; la encomienda, este sistema consistía en la asignación, por parte de la corona, de una determinada cantidad de indígenas nativos americanos a un súbdito español denominado encomendero, en compensación por los servicios prestados. Tras ello, el encomendero se hacía responsable de los nativos puestos a su cargo, los evangelizaba y percibía los beneficios obtenidos del trabajo que realizaban los nativos. En América, esta institución debió adaptarse a una situación muy diferente y planteó problemas y controversias que no tuvo antes en España debido a la crueldad y a la imposición a base de castigos³².

Afirmaciones del escritor español Eusebio García González, señalan que “[...]la encomienda era una institución jurídica, aunque también se interpreta teológicamente con fines económicos por la relación productiva agraria, configurada con un carácter histórico por las transformaciones que va sufriendo hasta su supresión en el siglo XVIII[...]”³³.

³² *Ibidem* p.42.

³³ García González Eusebio, *La encomienda*, Universidad Veracruzana. Consultado en: <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/32166/2articulo.pdf;sequence=2>

I.2.3.1 LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA MUNICIPAL COMO HERRAMIENTA CLAVE PARA LA CONQUISTA

Esta investigación busca estudiar la autonomía legislativa del municipio desde sus orígenes en México, así como demostrar su importancia para lograr consolidar el triunfo español, para demostrar que la colonización y el dominio de América se consolidó en gran medida por medio del municipio y su autonomía legislativa, por ello se estudiara el motivo por el que se crea la institución municipal, así como el papel de la autonomía legislativa del municipio en la estrategia de Hernán Cortés como promotor de esta institución.

Como fue señalado anteriormente, el primer antecedente formal de esta institución se ubica tras la llegada de los españoles a la península de México, el 22 de abril de 1519 se instaura la Villa Rica de la Veracruz como el primer municipio en el país y el continente americano, sin embargo, este fue solo el comienzo de la expansión territorial por medio de la cual Hernán Cortés utilizó al municipio y su autonomía legislativa como herramienta para perpetuar su expansión territorial.

La Guía del Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal señala que; “[...]El objetivo principal de Hernán Cortés tras fundar la Villa Rica de la Veracruz no era el de fundar un centro poblacional, sino el de implantar una instancia de poder que le confiriera facultades jurídicas que le permitieran llevar al cabo la conquista de las nuevas tierras”³⁴.

El investigador, Salvador Valencia Carmona refiere que: “[...]cuando se produjo la conquista en México, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, acudió a la argucia legal de justificar sus poderes a través de la fundación, en Veracruz, del primer ayuntamiento de América[...]”³⁵.

³⁴ Guía técnica del Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal, Historia del municipio, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf

³⁵ Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, 2da ed. México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 118.

El autor Víctor Manuel Comsille, de manera similar señala que: “[...]el conquistador funda la Villa Rica de la Veracruz gracias a las habilidades y al temor de Cortés aunado a la experiencia como alcalde de la Villa de Baracoa, hoy Santiago de Cuba, y del enorme temor de ser aprisionado y ejecutado, fue lo que le indujo a tomar la resolución de fundar la institución para perpetuar su dominio sobre el nuevo territorio[...]”³⁶.

Por lo tanto, se puede decir que el objetivo de Cortés tras fundar la Villa Rica de la Veracruz no fue el de fundar un centro de población para el habitad o desarrollo de los españoles, sino, el de imponer una instancia de poder y dotarla de facultades políticas, administrativas y jurídicas para así permitirse su expansión territorial y por medio de la facultad reglamentaria de esta institución perpetuar el gobierno de los españoles sobre los pobladores nativos.

Tras el triunfo de Carlos V como rey de España el municipio español padeció de un centralismo notorio, restándole de un importante grado de autonomía a esta institución. En México al igual que en España el municipio sufrió de igual forma de alto grado de deterioro a su autonomía y a su gobierno debido al ya predominante centralismo, Hernán Cortés, es por esto que se convirtió en un celebre defensor de esta institución fortaleciendo el modelo centralizador y el poder absolutista, para poder instaurarse y gobernar ampliamente el territorio conquistado.

Esto convirtió al municipio en la herramienta perfecta para consolidar una unidad de poder, la ya predominante corriente centralista provocó que mediante el centralismo de facultades en una figura, esta institución fuese utilizada por Hernán Cortés para llevar a cabo la conquista del territorio y utilizando la facultad reglamentaria municipal legitimar el gobierno de la población.

Por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer los territorios obtenidos, que a partir de 1522 se realizaron diversas expediciones para extenderse sobre nuevos dominios y se crearan nuevos ayuntamientos para gobernarlos. Así fue como de los años 1522 a 1525 se efectuaron diversas expediciones por Hernán

³⁶ Comsille, Víctor Manuel, “ABC del Municipio, Contaduría y Administración”, Facultad de Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mayo-Junio de 1989, Número 60, p. 17. 7

Cortés y sus generales al norte, sur y centro del país para continuar con la expansión territorial.

Sin embargo, el conquistador español entendió que no bastaba con la fundación del municipio, sino que, para lograr su perpetuidad y legitimar su conquista, había que fortalecer fundamentalmente la identidad y solidaridad que se requerían los pobladores o vecinos de éste para consolidar una institución sólida con amplias facultades legislativas para legitimar la actuación de estas, para ello dictó llamadas “Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525”³⁷.

Las Ordenanzas de Cortés, es un reglamento de carácter social y jurídico se dictó el 20 de marzo del año 1524 en México durante el gobierno de Hernán Cortés, fue dirigido a vecinos para brindar solidez a la institución municipal y su facultad reglamentaria y que así esta institución adquiriera identidad o matices que identificaran a sus pobladores, al adaptarse a estos y permitirles autorregularse de acuerdo a sus intereses. Esto le permitió con una tremenda astucia o mera casualidad, perpetuar dentro de las normas locales, un matiz de identidad, que permearan o subsistieran al interior de los gobiernos municipales, para así lograr y consolidar la conquista de los territorios localmente.

Podemos decir que el papel del municipio y su autonomía legislativa fue de vital importancia para efectuar la conquista de América e instaurar el dominio en lo que se conocía como el nuevo mundo, ya que fue por medio de esta institución y su facultad reglamentaria que se perpetuó la expansión territorial así como el gobierno de la población, por consiguiente, el municipio se constituyó como la unidad básica de gobierno en todo el territorio de lo que fue la Nueva España, convirtiendo así la facultad reglamentaria en la herramienta que perpetuó el gobierno español.

Así Cortés tal vez sin darse cuenta, o sabiendo de la importancia de la facultad legislativa municipal, fomentó esta autonomía legislativa de los municipios, dándoles a estas amplias facultades para dictarse sus propias leyes y así adquirir matices de identidad propia, que junto con el tremendo vacío legislativo, la falta de

³⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 6ta ed. México, Porrúa, 2003, p. 85.

claridad y legitimidad de las instituciones o leyes, los gobiernos locales adquirieron enorme relevancia.

Fue así como la autonomía legislativa fungió como la herramienta perfecta, pues con esta se permitió a los municipios imponer leyes que facultaron y permitieron la expansión territorial, permitiendo una serie de abusos desmedidos a los pobladores nativos, quienes terminaron sujetándose a estos lineamientos normativos emitidos por municipios.

De manera muy similar a los territorios conquistados por el imperio romano, este daba la facultad de crear sus propias leyes a las entidades locales para que estos, de acuerdo a sus intereses implementaran leyes u ordenamientos jurídicos a su conveniencia, la única gran diferencia entre los conquistadores españoles y los romanos radica en el respeto a las tradiciones y costumbres de los pueblos conquistados por el imperio romano.

Adicional a lo anterior, Las Ordenanzas de Cortés facultaban a los gobernantes de los municipios quienes en una primera instancia fueron personas de su confianza, para emitir leyes de acuerdo a su entera conveniencia y para obedecer a los intereses de conquista, así como para legitimar los abusos que fueron cometidos en contra de los nativos.

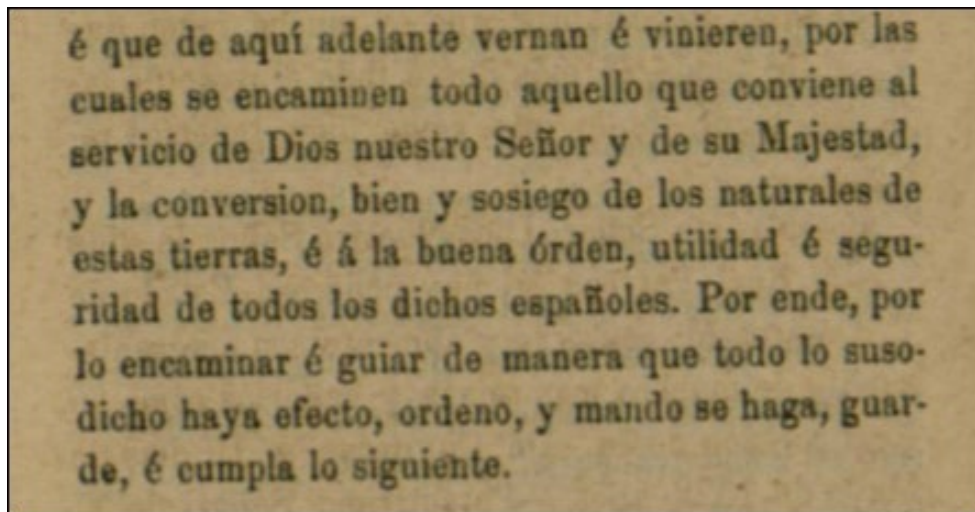
De forma aparejada, las citadas Ordenanzas organizaban el gobierno estableciendo que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año³⁸.

Aquí cabe destacar que como se muestra en la imagen siguiente, éstas ordenanzas, así como las cartas de Cortés de 1520 dirigidas al rey Carlos V de España, hablaban sobre derechos y obligaciones que gozaban los españoles sobre los indios o pobladores originarios, así como los territorios conquistados, esto con la justificación de que el pueblo español era intelectualmente superior y estos tenían la obligación de evangelizar a los pobladores originarios por mandato divino. Debido a esto Las

³⁸ *Ibidem*, p. 86.

Ordenanzas de Cortés de 1524 pasaron a ser los ordenamientos jurídicos que rigieron a la villa o municipio y dotaron a esta institución de su facultad para dictarse sus propias leyes, mismas que se caracterizaron por un centralismo total a lo establecido por el conquistador Hernán Cortés.

Como se puede visualizar a continuación, estas Ordenanzas dotaban a la institución



é que de aquí adelante vernan é vinieren, por las cuales se encaminen todo aquello que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y de su Majestad, y la conversion, bien y sosiego de los naturales de estas tierras, é á la buena órden, utilidad é seguridad de todos los dichos españoles. Por ende, por lo encaminar é guiar de manera que todo lo susodicho haya efecto, ordeno, y mando se haga, guarde, é cumpla lo siguiente.

municipal con la facultad para dictarse sus propias leyes, como se puede observar en el texto siguiente:

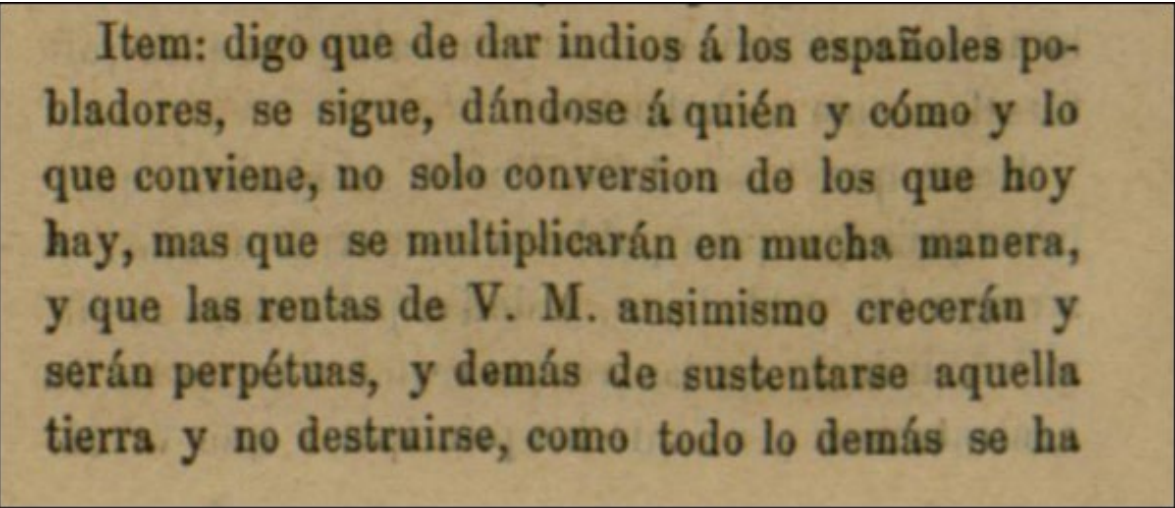
39

³⁹ Ordenanzas inéditas de Hernán Cortés, escritos resueltos de Hernán Cortés, en biblioteca histórica de la Iberia tomo XII, 1871, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Texto: É de aquí adelante vernan é vinieron, por las cuales se encaminen todo aquello que conviene al servicio de dios nuestro señor y su majestad y la convension, bien y sosiego de los naturales de esta tierra, é á la buena orden, utilidad é seguridad de todos los dichos españoles . Por ende, por lo encaminar é guiar de manera que todo lo susodicho haya efecto, orden y mando de se haga, guarde, é cumpla lo siguiente.

De los textos descifrados de Cortés de 1871, podemos observar que el objeto de dichas Ordenanzas fue el de reglamentar al municipio o villa en materia de seguridad, política, dotación de las tierras y tributos dirigidos únicamente al pueblo español, para así dotar a estos de las facultades necesarias para colonizar las tierras además de evangelizar a los pobladores, dando por medio de estas ordenanzas oportunidad a las villas o municipios para dictar sus propias leyes pues estas Ordenanzas tenían por objeto dirigir la vida política así como la seguridad, dotación de las tierras y tributos de las villas.

Como se señaló anteriormente, el municipio solamente poseía una estructura con el objetivo de establecer las bases en materia de seguridad, política, dotación de las tierras y tributos dirigidos únicamente al pueblo español, sin embargo, a pesar



Item: digo que de dar indios á los españoles pobladores, se sigue, dándose á quién y cómo y lo que conviene, no solo conversion de los que hoy hay, mas que se multiplicarán en mucha manera, y que las rentas de V. M. ansimismo crecerán y serán perpétuas, y demás de sustentarse aquella tierra y no destruirse, como todo lo demás se ha

de los esfuerzos de Cortés, este carecía del reconocimiento de la corona española, así como facultades formalmente reconocidas. Esto se debe en parte a que las principales intenciones de Cortés eran expandir el territorio conquistado y perpetuar el poder, por lo que no tenía la firme intención de crear un verdadero órgano de

gobierno con autonomía y facultades propias que pudiera impedir el cumplimiento de su expansión territorial⁴⁰ Como se demuestra en el documento que lleva por título “Memorial al emperador sobre repartimiento de los indios de la nueva España” redactado por Hernán Cortés con el título de “El marqués del valle” dirigido al consejo de indias se describe como fue el reparto de las tierras y se justifica la esclavitud de los indios, en este documento se declara que los descubridores tienen las facultades de poseer indios, así como de cobrar rentas por el trabajo de la tierra delegándoles las facultades de imponer leyes.

Texto: “Digo que de dar indios á los españoles pobladores, se sigue, dándose á quién y cómo y lo que conviene, no solo conversión de los que hoy hay, mas que se multiplicarán en muchas maneras, y que las rentas de V. M. ansimismo crecerán y serán perpétuas, y demás de sustentarse aquella tierra y no destruirse, como todo lo demás se ha”.

Sin embargo, existen numerosas declaraciones por parte de los frailes, así como de algunos españoles que reclamaron a la corona española los maltratos y abusos que se sufrían en los nuevos territorios conquistados, demostrando así que durante este breve periodo de tiempo no se tenía una estructura municipal firme, además de que esta institución carecía de atributos jurídicos sólidos así como de facultades adecuadas, muchos de estos atributos y facultades era utilizados para perpetuar el poder o cometer abusos en contra de los pobladores nativos.

Solamente por mencionar un ejemplo de lo anterior, las altas cuotas de renta por la explotación de la tierra impuestas a los indios, la esclavitud o trabajos forzosos a los que eran sometidos, las licencias de conquistador, los títulos de propiedad expedidos con corrupción, y abuso de autoridad para la pertenencia de las tierras, sentencias de tortura o muerte dictadas sin pruebas, el saqueo de los templos, etcétera. Son algunas de las barbaridades cometidas durante todo el periodo del virreinato pero que predominaron en este tiempo donde no existía formalmente la institución municipal ni su autonomía legislativa.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 270.

Fue hasta el día 13 de junio de 1573 que el municipio y su autonomía legislativa en México tuvo su formal existencia, debido a las ordenanzas dictadas por Felipe II por medio de las cuales se establecieron las normas relativas al descubrimiento, y gobierno de las indias, lo que proclamó la existencia de esta institución en la Nueva España⁴¹, además de ratificar las ordenanzas de Hernán Cortés y así reconocer formalmente sus facultades, así como las potestades otorgadas a los municipios Felipe II influenciado por las protestas de la época e indicaciones del consejo de indias, tenía como objetivo regular los nuevos descubrimientos, pero principalmente dotar a los Indias de una organización política, administrativa y repoblar el nuevo territorio, así como a los pueblos originarios, esto fue provocado por una insistente presión del clero y algunos expedicionarios que declararon públicamente algunos de los problemas que existían en el nuevo mundo⁴².

Posteriormente a la conquista, la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos o pequeñas comunidades, estas provincias debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor y un cabildo o consejo municipal, lo que daba estructura y existencia a un municipio.

Este cabildo o consejo municipal tenía las siguientes facultades:

- I. Recaudar y entregar los tributos.
- II. Distribuir el trabajo o tareas agrícolas.
- III. Cooperar en el proceso de evangelización.
- IV. Impartición de justicia en materia penal, agraria y civil.
- V. Dictar leyes o reglamentar las actividades de los trabajadores**

Énfasis añadido

⁴¹ Asociación Cultural de Coloquios Históricos de Extremadura, consultado en <https://chdetrujillo.com/la-ciudad-en-el-nuevo-mundo-segun-las-ordenanzas-de-1573/>

⁴² Sánchez López, Martiría, *La ciudad en el Nuevo Mundo según las Ordenanzas de 1573*, Consultado en la Biblioteca de la Asociación Cultural de Coloquios Históricos de Extremadura. Disponible en: <https://chdetrujillo.com/la-ciudad-en-el-nuevo-mundo-segun-las-ordenanzas-de-1573/?pdf=2981>

Fue este el momento en el que nace formalmente el municipio en México y esta institución es dotada con la facultad para expedir leyes, anteriormente esta institución ya tenía esta facultad, sin embargo, carecía de reconocimiento ante la corona española.

El 25 de junio de 1630 que el rey Carlo V de España limita la facultad reglamentaria del municipio, ya que ordenó que por medio de las audiencias reales se estudiaran y se examinaran las ordenanzas establecidas en las ciudades, villas o poblaciones de sus provincias para su buen gobierno, una vez que estas fuesen examinadas y dictaminadas como normas justas permanecerían vigente durante dos años, para pasados esos dos años fuesen aprobadas por el consejo de indias como ultimo órgano encargado de su aprobación.

Sin embargo, este cuerpo de leyes u ordenanzas revestían de enorme importancia, ya que por las enorme brechas territoriales, ineficiencia en la comunicación y las particularidades geográficas así como los distintos matices culturales, pasaron a ser importantes ordenamientos jurídicos que llegaron a abarcar cuestiones políticas, de buen gobierno, licencias, títulos de propiedad, desarrollo de oficios, cultos religiosos, establecimiento de locales comerciales, vigilancia, impartición de justicia civil, criminal, mercantil, multas, entre muchas otras materias.

Gracias a la naturaleza de estas ordenanzas, y de los reglamentos expedidos por las villas o municipios fue que se adquirió verdaderos matices de identidad entre los pobladores, ya que este tipo de normas convirtieron a la institución municipal en el órgano garante de un listado gigantesco de derechos u obligaciones adquiriendo así una aceptación por parte de los pobladores.

Derivado de la influencia francesa que se manifestó en la dinastía de los Borbones, se aprobaron casi al final del periodo colonial las llamadas ordenanzas de intendentes de Carlos III, el 4 de diciembre de 1786, las cuales fueron el resultado de un caluroso debate que duro cerca de veinte años, estando a favor de ellas el

virrey Marqués de Croix y el visitador general José Gálvez y en contra, el virrey de Bucareli⁴³.

De acuerdo con los preceptos de este ordenamiento, los intendentes reemplazaban a gobernadores y corregidores, con derecho a formular reglamentos para el manejo de los ingresos municipales derivados de las propias tierras y edificios; dichos reglamentos debían someterse a la Junta Superior de Hacienda para su aprobación⁴⁴.

Las mencionadas ordenanzas acabaron con el enorme reconocimiento que existía a la autonomía legislativa de la que gozaban los municipios en la época, centrando la facultad con que estos contaban para dictarse sus propias leyes, en figuras clave como en el virrey y la nueva figura; los intendentes.

Lo anterior provocó un cambio gigantesco en la recolección de tributos, en su administración y en la manera en que se dirigía el municipio, lo que obviamente causó un tremendo descontento en las personas que desempeñaban el poder al interior de los municipios, es decir, los criollos, lo que dio como resultado que la burguesía criolla apareciera para los últimos años de la independencia se convirtiera en grandes promotores y elementos importantes del cabildo y defensores de la autonomía municipal para la defensa de sus intereses.

Sin embargo, es poca la información que se tiene sobre la autonomía legislativa municipal después de ocurrida la conquista de México, ya que, fueron realmente escasos los lineamientos normativos, leyes, decretos o instrumento jurídico que buscara delimitar o acotar la facultad con que cuentan los municipios para dictarse sus propias leyes, esto debido a que, por medio de estos tremendos vacíos legislativos, la corona española, municipios y gobiernos estatales, tenían la facultad de dictar normas en diversas materia.

I.2.4 MÉXICO INDEPENDIENTE

⁴³ *Ibidem* p. 67.

⁴⁴ *Idem*.

El movimiento de independencia es de vital importancia para el surgimiento del México moderno, pues mediante este movimiento que se crea el marco jurídico para la reorganización del país en todos los sentidos entre ellos incluidos el municipio y la facultad con que estos contaban para dictarse a si mismos sus propias normas y leyes.

Municipio, libertad política y autonomía fueron palabras que sonaban con bastante frecuencia entre los habitantes de la época, por lo que durante el movimiento de independencia, el municipio ocupa un lugar de suma importancia pues mediante este se cierra filas contra la invasión napoleónica, surgen los primeros movimientos independentistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación independentista, surgen importantes precedentes normativos mediante el respeto y ajuste a su facultad reglamentaria, entre otros múltiples acontecimientos de suma importancia.

Poco antes de iniciado el movimiento de independencia y durante este se utilizó el cabildo abierto al igual que en el sistema norte americano, por medio del cual se legitiman e implementan las ideas y opiniones de los vecinos que habitaban en los municipios, quienes previamente no formaban parte de la representación habitual municipal, es así como las primeras ideas de cambio resonaron en los centros de población, provocando el movimiento de independencia su expansión, pues durante la independencia fue mediante el cabildo abierto que se tomaban las decisiones, y se implementaban las normas así como tributos que rigieron al interior de los municipios, lo que ayudo al financiamiento del movimiento de independencia, al igual que la existencia y valides de los lineamientos normativos que rigieron al interior de estos centros de población.

A partir del año de 1810, los cabildos municipales se transformaron en juntas gubernativas, lo que faculto a estos cabildos a expedir leyes y normas, para que así en diversos lugares de América, las juntas de gobierno provisionales integradas por cabildos municipales pasaran a remplazar a las autoridades coloniales.

La potestad con que estas juntas de gobierno contaban es de tal relevancia que sienta las bases de muchos textos Constitucionales en América: la Constitución de

Cundinamarca, del 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, del 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores⁴⁵.

Estos documentos adelantados a la Constitución de Cádiz, llevan implícito un alto grado de reconocimiento e importancia a la facultad con que contaban los municipios para dictarse sus propias leyes, puesto que es mediante las juntas de gobierno provisionales, integradas por el cabildo municipal que se plasman dentro de muchos de los textos constitucionales de América importantes ideas de cambio y libertad.

Si bien en México, como se advirtió previamente, los criollos jugaron un importante papel al interior de las juntas de gobierno y cabildos municipales, lo que llevo implícito que las leyes u ordenamientos jurídicos que estos expedían llevaran consigo matices de índole conservadora.

Adicional a lo anterior, una vez obtenida la independencia, el municipio en México paso por un periodo de suma inestabilidad política debido a la desaparición de las autoridades virreinales, lo que ayudo a la existencia del caudillismo.

En suma, los textos constitucionales federalistas de la época no regulaban de manera efectiva las facultades con que contaban los municipios, esto con la intención de respetar la autonomía de los estados. Es importante mencionar que una de las importantes victorias de los movimientos centralistas, fue que sujetaron las facultades municipales a la aprobación de los estados y esto quedo establecido en diversas leyes fundamentales. La Constitución de Cádiz fue promovida en su mayoría por el sector liberal español, lo cual, constituyendo una nueva e importante fase de la evolución jurídica y política de la autonomía legislativa municipal, ya que en este ordenamiento normativo se vieron grandes esfuerzos por restaurar y transformar el régimen estatal, tanto en la península como en las colonias españolas. Dentro de este texto fundamental se establece la organización de los

⁴⁵ *Ibidem*, Salvador Carmona Valenia, pag. 72.

municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz establecía que el ayuntamiento contaba con las siguientes facultades: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales.

La autonomía legislativa municipal, estaba limitada, sufriendo esta un importante deterioro, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente. Los ayuntamientos solo tenían la facultad para dictarse sus propias leyes para establecer lineamientos en las materias anteriores mencionadas y de conformidad con los lineamientos establecidos en los ordenamientos normativos de los estados.

Es de suma importancia el estudio a la Constitución de Cádiz, ya que a pesar de que este texto normativo no fue votado y aprobado por un congreso constituyente de conformidad con los formalismos para promulgar una Constitución y que adicional fue creada por un gobierno ajeno, este fue el lineamiento normativo mediante el cual se rigió el municipio durante 24 años, hasta 1836, y durante la independencia nacional, esto de acuerdo y conformidad con el plan de iguala, texto en el cual se reconoce la independencia del país, se reconoce a Felipe VII como monarca de la América septentrional, y se reconoce la Constitución de Cádiz así como la Constitución española como el texto normativo que regirá al territorio nacional durante el proceso de creación de un texto constitucional.

Si bien en el plan de iguala no se hace mención alguna al orden municipal o a sus facultades, se menciona claramente en su apartado 3 y 20 el orden constitucional que deberá regir al país, el cual deberá estar regido por una Constitución análoga a la Constitución española y gobernado por Felipe VII rey de España proclamado en el plan de iguala como monarca de la América septentrional.

Como podemos notar, el país estaba sumido en una tremenda crisis política, debido en gran medida al predominante gobierno de la corona española y sus leyes como claramente está establecido en el plan de Iguala, en suma no existía texto constitucional o lineamiento normativo al cual debiera adherirse o seguir, esto provocó una independencia fallida o parcial, ya que las ideas de liberación del

gobierno español no se llevaron a cabo y estos seguían teniendo una marcada injerencia en todos los niveles de gobierno al continuar sujetos a sus leyes así como a su rey.

Las ideas de un municipio autónomo, independiente y soberano iban en contra de los intereses de la corona española, quienes habían aprendido que el municipio es la cuna por excelencia de los movimientos sociales, al haber visto su importante papel en el movimiento de independencia, es por ello que durante este periodo predominaron las ideas centralistas, para así restar facultades al municipio, para que sus pobladores regresaran a carecer de representación y voz al interior de sus comunidades, con el fin de sujetar nuevamente al territorio nacional a sus intereses pero ahora por medio de un centralismo, aboliendo la facultad de los municipios entre ellas su potestad para dictarse sus propias normas, la cual solo pudieron ejercer de manera reducida y de conformidad con lo establecido por los gobiernos estatales, los cuales fueron la nueva cuna del poder de la corona.

Al no existir una Constitución o texto normativo que hiciera mención al municipio o sus facultades, se tomó lo establecido en la Constitución de Cádiz para regir el orden municipal en el transcurso del surgimiento de México como nación independiente, por lo que la facultad con que contaban los municipios para dictarse sus propias leyes continuó siendo reducida, esto por un predominante centralismo establecido por la Constitución de Cádiz, así como ideas de Agustín de Iturbide, quien mencionó en repetidas ocasiones que durante el proceso de creación de la Carta Magna o Constitución, debía regir lo establecido en dicha Constitución.

Derivado del predominante centralismo que prevaleció en México como nación independiente, y de la importancia de la época de tener un texto constitucional que estableciera las bases y facultades con que contaban los municipios, el estudio de estos textos es de suma relevancia para continuar con el estudio de la facultad reglamentaria de los municipios y de su autonomía legislativa, puesto que, derivado de la conclusión del movimiento de independencia, las facultades con que contaban las entidades locales se encontraron establecidas en las constituciones.

I.2.5 CONSTITUCIÓN DE 1824

Adicional al predominante centralismo, el 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, dentro la cual se estableció que la República Federal que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Dentro de esta Constitución no se encuentra alusión alguna al ayuntamiento o a sus facultades, ni siquiera se encuentra en todo el texto la palabra municipio o ayuntamiento, dejando al municipio y a su facultad reglamentaria sin reconocimiento alguno dentro del texto constitucional.

Sin embargo, al interior del texto constitucional de 1824 dentro de su artículo 161, cada uno de los estados, tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva⁴⁶. Por esto, la organización municipal se trasladó a los estados y sus respectivas constituciones locales, quienes en su mayoría adoptaron lo establecido en la Constitución de Cádiz.

La autonomía legislativa municipal se encontraba viviendo probablemente su peor época, arrastrada por una fuerte corriente centralista, así como por una marca línea de intereses políticos, religiosos y militares que poco o nada de interés tenían en el municipio y menos en su autonomía.

I.2.6 CONSTITUCIÓN DE 1836

El 30 de diciembre de 1836 fueron promulgadas por el Presidente Interino José Justo Corro las Siete Leyes constitucionales o la Constitución de 1836, haciendo referencia por primera vez en la historia de México como nación independiente al municipio en el texto constitucional, esto sentó un importante acontecimiento para el municipalismo, aunque desafortunadamente este importante acontecimiento no

⁴⁶ Constitución de 1824 consultada en:

https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

represento un gran avance para el respeto u reconocimiento de su autonomía, esto en gran medida por la enorme influencia del movimiento centralista.

Se dispone en el texto constitucional de 1836 que los ayuntamientos se elegirían popularmente y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000, en este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México,

Si bien la Constitución de 1836 tuvo el acierto de elevar hasta su texto la reglamentación municipal, dedicando dentro de su apartado o ley sexta los artículos 22 y 26 a reglamentar a los ayuntamientos, así como a dotar a esto de un pequeño cúmulo de facultades dentro del texto constitucional, lo que permitió un escaso reconocimiento de autonomía, pese a los intentos federalista, es más que notorio una predominante corriente centralista, lo que obviamente afecto a la reglamentación municipal y el reconocimiento de su autonomía, la cual siguiendo las tendencias centralistas fue sumamente precaria.

De acuerdo con el artículo 7 ley 6 de la Constitución de 1836, los gobiernos de cada estado contarán con la facultad de ciudad y preservar el orden al interior de los departamentos, resolver dudas sobre las elecciones de estos, suspender a los ayuntamientos, apertura y mejora de caminos, entre otras facultades, serán estos mismos quienes delegaran facultades a los ayuntamientos de acuerdo con su reglamentación interna, la cual revestirá de un procedimiento de aprobación dentro de los congresos locales.

De conformidad con el artículo 25 ley 6 de la Constitución de 1836 el ayuntamiento estará a cargo de la policía de salubridad y comodidad, cuidado de las cárceles, hospitales y casa de beneficencia, de las escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos que se paguen del fondo común o con sus propios recursos, recaudación e inversión de fondos de conformidad con sus facultades, promover la agricultura y el comercio con sujeción absoluta las leyes locales.

De igual forma, los alcaldes estarán facultados para dictar oficios conciliadores, determinar juicios verbales, en caso de urgencia de fungir como juez de primera instancia.

De lo anterior podemos observar que los ayuntamientos tendrían una escasa capacidad para dictarse a ellos mismos sus propias leyes de conformidad con lo establecido en las leyes y reglamentos de los estados, así como en apego a lo establecido en la Constitución, aunque poco fue el avance al reconocimiento de la autonomía municipal debido a las grandes tendencias centralistas, dentro del texto constitucional de 1836 se establecieron algunas funciones y facultades a los ayuntamientos, lo que permitió la creación de algunos reglamentos municipales.

I.2.7 CONSTITUCIÓN DE 1843

Las Bases Orgánicas o Constitución de 1843, son una serie de leyes que abrogaron a la Constitución de 1836, pero que por seguir siendo un texto enormemente de carácter centralista, provocó un gran descontento social, por lo que su tiempo en vigor fue reducido. Dentro de su texto en su artículo 4, se estableció la existencia de los municipios como parte de la división territorial que integraba al país.

Por su carácter más pronunciadamente centralista que la Constitución de 1836, las Bases Orgánicas o Constitución de 1843 dentro de su texto se establecieron técnicamente una subordinación del ayuntamiento de las juntas departamentales, ya que dentro de las fracciones X y XIII del artículo 134 se estableció prácticamente la desaparición de sus facultades, dotando a las juntas departamentales, para que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas o decretos, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades, restando o desapareciendo las escasas facultades con que contaba el municipio.

Por lo anterior, es nulo un reconocimiento o respeto a la autonomía legislativa municipal, ya que de conformidad con lo establecido en su artículo 134, la facultad con que contaron los municipios para dictarse sus propias leyes era delegada a las

juntas departamentales, lo que provoco, con justa razón un gran descontento social y el fortalecimiento del movimiento federalista.

I.2.8 CONSTITUCIÓN DE 1857

El 12 de febrero de 1857 el presidente sustituto Ignacio Comonfort en nombre de dios y con la autoridad del pueblo México promulga el texto constitucional de ese año, en la cual solo aparece una vez la palabra municipio y cuatro veces la palabra municipalidad las cuales aparecen principalmente para hablar sobre el reparto de tierras entre los estados de conformidad con el artículo 49, así como la obligación de los mexicanos a contribuir con el gasto federal, estatal y municipal de conformidad con el artículo 31 fracción II, solo otorga a los municipios la facultad de contar con el registro de profesiones de conformidad con el artículo 36 fracción I.

Pese a los grandes esfuerzos por el reconocimiento de la autonomía municipal, la Constitución de 1857 no pudo romper con la corriente centralista que predominó en el país durante mucho tiempo, lo que atribuyó al excesivo respeto a las acciones de los estados y abandonó toda normación sobre el municipio a las entidades locales

Pese al enorme centralismo y clasismo que caracterizaron a la Constitución de 1857, la asamblea constituyente se manifestó en favor de diversas e importantes opiniones, como entre las que destacan la participación de José María del Castillo Velasco, quien pidió que en la Constitución se estableciera la autonomía municipal y la garantía de que las tierras se distribuirían de manera que todas las localidades rurales tuvieran las suficientes para satisfacer sus necesidades.

Este predominante centralismo, vale la pena recordar que esta fue la Constitución por medio de la cual gobernó Porfirio Díaz, un increíble promotor del centralismo, lo que casi acabo con la figura del municipio y esta principalmente se usaría como marco de referencia territorial.

Durante la vigencia de esta Constitución, el municipio careció de respeto o reconocimiento a su autonomía, a pesar de la insistencia del reconocimiento de su autonomía por ilustres juristas de la época, por lo que son realmente nulos los avances que se pueden destacar sobre la facultad reglamentaria municipal, la cual

era atribuida a los municipios de conformidad con la reglamentación de los estados, los cuales dotaban de una muy escasa posibilidad a los entes municipales para dictarse así mismo sus propias normas.

I.2.9 CONSTITUCIÓN DE 1917

Tras el triunfo de la revolución mexicana y la salida de Porfirio Diaz del poder se convoca el 12 de diciembre de 1914 a un congreso constituyente por medio del plan de Guadalupe, el cual tras una acalorada discusión en torno al municipio se le termina reconociendo a este el carácter de “municipio libre” entre algunas otras facultades que son reconocidas en el texto constitucional de 1917.

A continuación, se señalan los avances en el municipalismo que apporto la Constitución de 1917, estos son:

1. Se le reconoce al municipio la potestad de disponer de sus bienes y territorio de manera libre de conformidad con el artículo 27 fracción VII y artículo 115,
2. Son obligaciones de los mexicanos contribuir al gasto publico así como al de los municipios en que residan artículo 31 fracción VI,
3. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, así como la facultad a los habitantes de Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. artículo 36 fracción I y V,
4. Se toma al municipio como base de la división territorial, cada municipio estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa artículo 73 fracción VI apartado “a” y “2a” y artículo 115,
5. Se le reconoce al municipio el carácter de “municipio libre” y la base de la división territorial, y de su organización política y administrativa de la nación,
6. No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado,
y
7. Se le reconoce al municipio su personalidad jurídica.

Si bien a pesar del triunfo del movimiento revolucionario y tras el importante papel del municipio durante la lucha revolucionaria, en el texto constitucional de 1917 solo se le reconocen a los municipios algunas facultades, dejando de lado la facultad de dictarse a sí mismo sus propias leyes a pesar del reconocimiento a su personalidad jurídica, y el carácter de municipio libre que le brinda la Constitución, no se le reconoce en el texto constitucional a la institución municipal de autonomía legislativa, lo que apuntó a un presidencialismo fuerte y robusto durante gran parte del siglo.

En perspectiva la revolución mexicana falló en el intento de buscar la igualdad de poderes entre los estados, la federación y el municipio dejando al municipio en desventaja y permitiendo el predominante centralismo de la época, a pesar del intento de algunos diputados que integraron el congreso constituyente, no se logró asignar más facultades al municipio.

El 6 de febrero 1976, se adicionaron las fracciones IV y V al artículo 115, por medio de las cuales se facultó a los Estados y municipios a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del artículo 27, que se refiere a los centros urbanos, planeación y municipios urbanos. Es hasta 59 años después de promulgada la Constitución de 1917, tras la reforma de 1976 que se le reconoce constitucionalmente al municipio la facultad de emitir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas.

El 3 de febrero de 1983, se le reconocen a los municipios que por medio de los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En el decenio de 1980 la enorme deuda externa y los problemas económicos relacionados con ella exigían que se hiciera mayor énfasis en la economía y la deficiencia mediante el adelgazamiento del aparato estatal. La impopularidad de los planes de austeridad del Fondo Monetario Internacional obligó a centra la discusión en la modernización del Estado, y este contexto la descentralización se convirtió en

un elemento decisivo, entre otras cosas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado⁴⁷.

23 de diciembre de 1999 se publicaría en el Diario Oficial de la Federación la reforma que transformaría al municipalismo de un ente administrativo a un orden de gobierno, se elevan a rango constitucional las competencias exclusivas, y se le reconoce a este la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Adicional a lo anterior, la reforma de 1999 también señala que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento

⁴⁷ Rodríguez, Vid, *La descentralización en México de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, 1ª Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1997 p. 33.

respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Dicha reforma también limita la inferencia de las legislaturas estatales en el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, señalando que estas emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores

Las reformas a la Constitución de 1983 así como la reforma de 1999 en la cuales adquiere mayor relevancia la facultad reglamentaria municipal, tuvieron lugar durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), respectivamente, época durante la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pasaba por una crisis de representación popular que apuntaba al triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN) de la presidencia de la república, lo cual provoco que el gobierno federal mexicano emprendiera un extenso programa de descentralización como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante.

Para el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la descentralización genuina, de facto, se convirtió en un imperativo impostergable, puesto que la estrategia se basaba en una paradoja aparente: para conservar el poder se debe cederlo, o por lo menos dar esa apariencia⁴⁸.

Como era de esperarse a partir de la llegada del Partido Acción Nacional al Ejecutivo Federal con Vicente Fox Quezada (2000-2006), los gobiernos estatales y municipales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus

⁴⁸ *Ibidem*, p.25.

límites de maniobra, al debilitarse la cohesión central basada en un presidencialismo fuerte cada actor en la arena política exige mayor protagonismo en el juego político.

Por lo que el papel del municipio pase a ser de mayor importancia, y este ejerce parte de su poder por medio de la facultad reglamentaria, así como del reconocimiento parcial a su autonomía que le brinda el artículo 115 constitucional, lo cual le brinda al municipio un papel importante en el juego político.

El Partido Revolucionario Institucional en una vez perdida la figura del ejecutivo federal en el juego político apuesta por el municipio como estrategia política y este es utilizado para recuperar la presidencia, es por esto que el Partido Revolucionario Institucional pone especial atención en los estados y municipios por ello pasó a convertirse en un defensor de las facultades estatales y municipales. Esto provocó en que los actores locales comenzaron a cobrar fuerza, incrementando sus demandas, pugnando por dar sentido y contenido real al pacto federal.

Si bien la discusión sobre el equilibrio de poderes y la reorganización del estado mexicano fue un tema de interés político y económico, tuvo una importante aportación al municipalismo mexicano, que fue el reconocimiento de la facultad reglamentaria, si bien después de la reforma de 1999 hasta hoy en día no se ha hecho el intento por dotar al municipio de autonomía legislativa plena, esta juega un papel de enorme relevancia para el equilibrio de poderes como bien fue advertido en la época.

Como es posible apreciar, la reaparición de la facultad reglamentaria en el texto constitucional data del 1976, habiendo esta sido olvidada por mucho tiempo, tras una larga época caracterizada por el centralismo, esta potestad fue rescatada para potenciar al municipio en el juego político con la intención que sus demandas cobraran fuerza y estas fueran una herramienta que le permitiera contraponerse al ejecutivo por medio de la emisión de normas, las cuales eran impulsadas por medio de intereses económicos y políticos para oponerse con mayor firmeza y legitimidad a las nuevas administraciones.

CAPÍTULO SEGUNDO

AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO COMPARADO

Entender al mundo sin el Municipio o un gobierno local es imposible, ya que esta institución u nivel de organización, ha adquirido enorme relevancia a lo largo del tiempo, en el transcurso de la historia podemos observar que por medio de este nivel de gobierno u organización se han dado importantes acontecimientos que han marcado el rumbo de la humanidad, tales como conquista de territorios, fundación de estados, delimitación geográfica de naciones, establecimiento de culturas y pueblos, la creación de leyes, ordenamientos jurídicos e instituciones etcétera.

Gracias a ello el municipio es una institución visible a lo largo del mundo, por esto dedicaremos un capítulo al estudio comparado de la autonomía legislativa del municipio, con el objeto de poder entender las diferentes legislaciones existentes además de resaltar las diferencias que existe entre el municipio y su autonomía legislativa a lo largo del mundo.

A continuación, se abordará el estudio de la facultad con que cuentan los municipios o localidades para dictarse sus propias leyes u normas, en diferentes países, con intención de visualizar la relevancia que puede tener el decidir reconocer e implementar mecanismos al interior de los gobiernos locales que permitan la libre elección de sus normas y regulaciones. En primer término, se inicia con el estudio la legislación española.

III.1 ESPAÑA

Como consecuencia de la conquista, el pueblo español heredo a México un enorme rasgo de identidad que hasta el día de hoy es visible en nuestra religión, valores, gastronomía, arquitectura, etcétera, claro que también en nuestras instituciones y forma de gobierno podemos notar esta herencia cultural.

Para iniciar el estudio a la facultad legislativa municipal en el Estado español debemos partir de la lectura al artículo 97 de su Constitución que data del año 1978,

en este artículo se le reconoce al gobierno de España la “potestad reglamentaria”, el mencionado artículo señala lo siguiente:

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes⁴⁹”.

Mediante este artículo se le reconoce al gobierno español la potestad reglamentaria, la cual va a estar delimitada de acuerdo con los alcances y límites que se encuentren en la misma Constitución, así como las demás leyes.

Si bien el artículo 97 no reconoce o hace mención al Municipio, solo se encarga de facultar al estado en general con la facultad para dictar sus propias leyes.

La constitución española en su artículo 103 párrafo 1 señala lo siguiente:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

De esto podemos decir que dentro del estado existen distintos niveles de gobierno dotados de autonomía partiendo de los principios de descentralización del poder político.

En adición a lo señalado en el artículo anterior, debemos referir el artículo 137 de la Constitución española, señala lo siguiente:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Esto reconoce la existencia del municipio como parte del estado, lo que confiere la potestad reglamentaria a la que hace mención el artículo 97 de dicho ordenamiento, además de un amplio reconocimiento a su autonomía.

⁴⁹ Constitución Española, artículo 97, consultada en:
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Asimismo, el artículo 137 otorga y reconoce que la potestad de autoorganización con la que cuenta los municipios, provincias, y comunidades autónomas, misma que se encuentra intrínsecamente ligada a la autonomía, en adición, la facultad de autoorganizarse se encuentra constitucionalmente garantizada por este artículo con la intención de resolver los intereses propios de las diversas entidades locales.

En referencia al primer párrafo del artículo 135 de la Constitución Española señala:

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”.

Mediante este numeral, la Constitución garantiza la autonomía del gobierno municipal, dotar a esta institución de personalidad jurídica plena, además señala que el gobierno y administración del municipio le corresponde a los ayuntamientos, los cuales se conforman por alcaldes y consejeros.

Igualmente, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 en su artículo 2 párrafos 1 señala que:

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁵⁰”.

Lo anterior ratifica la necesidad de dotar a los entes municipales y provincias de las competencias que se les atribuyen en la leyes propias de sus estados, y del mismo

⁵⁰ Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local del año 1985, consultada en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>

modo, gestionar sus respectivos intereses para poder cumplir con los fines que tienen que satisfacer.

La Carta Europea de Autonomía Local de Estrasburgo promulgada el 15 de octubre de 1985 en su artículo 4 párrafo 1 y 2 señala que:

“1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad⁵¹”.

Lo anterior señala que las competencias y facultades de las entidades locales están señaladas en la Constitución y leyes, sin embargo, estas pueden contar con libertad plena para reglamentar todas materias que no esté excluida de su competencia. Este abismo legislativo dota a los entes locales de una gran facultad de poder autoregularse en materias que no estén establecidas en la Constitución o demás leyes.

Aquí cabe mencionar que el Instituto Nacional de Estadística por sus siglas (INE) señalo que el 1 de enero de 2020, en España existían 8131 municipios, repartidos por las cincuenta provincias y las dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla.

Del análisis de lo anterior, es posible advertir que los municipios españoles cuentan con un amplio reconocimiento a su autonomía, proveniente del mismo texto constitucional español, así como de las leyes de aplicación general en la Comunidad Europea, si bien la Constitución no hace un reconocimiento literal o expreso a la facultad municipal de emitirse normas así mismos, el simple hecho de reconocer a estos como entes autónomos en amplio sentido, les confiere esta facultad, misma que es reconocida en leyes o normas de observancia general en el estado, así como en la Comunidad Europea.

⁵¹ Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Consultada en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

III.2 ARGENTINA

La historia del municipio argentino se ha visto marcada por un arduo camino en busca del reconocimiento de su autonomía, lo que provocó que hasta el año de 1994 tras una reforma constitucional de gran calado esta institución se ubicara de diversas maneras, es decir, existen distintos tipos, configurando una amplia gama posibilidades que van des de un otorgamiento parcial de autonomía hasta un alto grado de descentralización que implica autonomía plena dependiendo en su mayoría de un reconocimiento local o provincial. Debido a esto, el régimen municipal depende de la naturaleza jurídica que se le aplique y de una regulación provincial (local), ya que al respecto el artículo 5 de la Constitución argentina señala que serán las provincias quienes aseguren su régimen municipal.

“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su Administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones⁵²”.

Lo anterior coincide con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución argentina, el cual señala:

“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Argentina se encuentra dividida políticamente en 23 provincias y un Distrito Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) de ahí que cuente con 23 Constituciones locales a las que les corresponde reglamentar la autonomía municipal y sus alcances. Sobre el particular, es importante comentar que ninguna disposición de la

⁵² Artículo 5 de la constitución de la nación Argentina, consultada en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf

Constitución argentina alude a la facultad de los gobiernos municipales de dictarse sus propias leyes, aunque si se contempla la obligación de reconocer y respetar la autonomía de los municipios integrantes de las provincias en las constituciones locales, situación que conduce a un amplio debate doctrinal sobre los alcances de esta autonomía, lo que ha provocado diversas interpretaciones sobre los ambiguos alcances de la misma.

Lo anterior, hace presumir que son las provincias o localidades quienes detentan el poder para delimitar los alcances de la soberanía de los municipios, toda vez que si bien es cierto que la Constitución federal es la que hace el reconocimiento de la autonomía de los municipios, son las provincias, en virtud de su propia autonomía las encargadas de reglamentar el régimen municipal autónomo en un aspecto, institucional, político, administrativo, económico y financiero; de ahí que sean los gobiernos locales los que tomando en cuenta cuestiones como: dimensión territorial, población y recursos económicos de las comunidades municipales, los encargados de determinar los distintos grados de autonomía entre los municipios argentinos, la cual muy variada.

La Doctora Gabriela María Ábalos sostiene que en el citado país, la autonomía municipal se puede clasificar según su alcance, en tres tipos o clasificaciones, que atienden a la naturaleza del tipo de reconocimiento que se les otorga, los cuales son:

1.- Autonomía municipal semiplena: no reconoce la autonomía en el orden institucional, es decir, no poseen capacidad de dictarse su propia carta orgánica, sin perjuicio de ostentar autonomía en los demás ámbitos, aunque con matices⁵³.

Los municipios que poseen este reconocimiento a su autonomía no poseen la facultad de dictarse sus propias normas o leyes a un nivel de carta orgánica ya que no poseen un reconocimiento como institución, lo que deriva en la imposibilidad para dictarse así mismos lineamientos normativos al interior de sus territorios.

⁵³ Abalos, María Gabriela, "El régimen municipal argentino, Cuestiones Constitucionales", México, Núm. 8, enero-junio, 2003, Universidad Nacional Autónoma de México.

En este grupo de municipios se les confiere el poder legislativo o la facultad de dictarse sus propias leyes a un orden provincial (local o estatal) lo cual faculta a la provincia para dictar la ley orgánica que regirá a los municipios.

Entre las Constituciones provinciales que contemplan este reconocimiento a los municipios destacan; Constituciones de Mendoza de 1916-54, Entre Ríos de 1933, Santa Fe de 1962-55, Tucumán de 1990 y Buenos Aires de 1994-56. En dichas constituciones se pueden observar características que no corresponden al realismo actual del Municipio en el mundo, lo que probablemente se deba a que las mismas sean previas a la reforma de 1994 que fue la que introdujo el reconocimiento de la autonomía municipal.

2.- Autonomía municipal condicionada, limitada o restringida: en estos casos se reconoce la autonomía institucional, pero se exige que la carta orgánica municipal sea aprobada por el Poder Legislativo provincial⁵⁴.

En este nivel de autonomía, los municipios tienen la facultad de dictarse su propia carta orgánica, la cual va ser aprobada y discutida por la legislatura local o provincial, esto otorga cierto grado de autonomía a los entes municipales, ya que esto van a tener la facultad de elaborar el texto que regirá a su interior, si bien, este se encuentra sujeto a la aprobación de la legislatura provincial, lo cual brinda a los Municipios un grado de Autonomía más elevado al de los primeros Municipios, los cuales no tienen la facultad de proponer su textos normativos.

Las constituciones provinciales que destacan por este tipo de autonomía son: Constituciones de Neuquén de 1957, Chubut de 1994-58 y Salta de 1986-98, las cuales con distintos requisitos o matices reglamentan la vida al interior de sus jurisdicciones.

3. Autonomía municipal plena: se reconoce autonomía en todos los ámbitos enumerados en el artículo 123 de la Ley fundamental argentina. Aquí se ubican los municipios denominados de “primera categoría”, los cuales tienen la facultad de

⁵⁴ *Idem*.

dictar su propia carta orgánica, sin perjuicio, de reglar también la autonomía en los demás órdenes (político, administrativo, económico-financiero)⁵⁵.

Este último cúmulo de municipios cuenta con la facultad de reglamentar su vida al interior por medio de una carta orgánica, la cual es elaborada y dictada por el mismo sin perjuicio o regla aplicable alguna para reglamentar su vida al interior en cuestiones políticas, administrativas, económicas y financieras, lo que finaliza en una libertad municipal plena, así como un amplio reconocimiento a su autonomía legislativa.

Como única limitante a la facultad reglamentaria de estos municipios se encuentra que sus cartas orgánicas deberán ajustar a los principios contenidos en la Constitución de cada provincia a la que pertenezcan, así como a la Constitución federal.

III.3 ANGOLA

Atendiendo a la complejidad, a la importancia de su autonomía legislativa así como a una gran diferencia que existe en el municipalismo Africano, en concreto el de la Republica de Angola con las teorías municipales estudiadas previamente es imperativo comenzar así el presente estudio, mencionando una breve referencia sobre la geografía, integración y composición de los municipios, ya que de no entender la composición del sistema municipal, será complejo comprender la autonomía legislativa de municipal y la enorme relevancia que tiene para este estado en particular.

Angola es una República soberana e independiente⁵⁶. Esta se ubica al sur de África, tiene fronteras con Namibia por el sur, con la República Democrática del Congo y la República del Congo por el norte y con Zambia por el este, mientras que hacia el oeste tiene costa bañada por el océano Atlántico. Su capital es Luanda y al norte del país se encuentra el enclave de Cabinda, que tiene fronteras con

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Constitución de la República De Angola Luanda, 21 de enero de 2010, versión en español, consultada en: https://www.globalhealthrights.org/wpcontent/uploads/2015/03/Angola_spanish.pdf

la República del Congo y con la República Democrática del Congo. Angola se compone de 18 provincias, que se dividen en 163 Municipios los cuales se integran en *autarquías*⁵⁷.

Como lo señala el artículo 5 de la Constitución de la República de Angola, esta se organiza territorialmente, para fines políticos administrativos, en Provincias y éstas a su vez en Municipios, pudiendo además estructurarse en Comunas o entes territoriales equivalentes, siempre que esta estructura se lleve a cabo en los términos de la Constitución y de la ley. Adicional a lo anterior, el artículo 218 del mencionado ordenamiento jurídico señala que, las autarquías locales se organizarán en municipios. De esto podemos resaltar que la organización, política y administrativa del estado es la provincia, la cual está integrada por municipios, por lo que el municipio no es la base de la división, político administrativo a diferencia de las teorías municipales estudiadas previamente, por lo que el municipio pasa a ser técnicamente una figura de división territorial integrada y estructurada por autarquías.

Como breve referencia a lo anterior, la autarquía es un sistema de autosuficiencia económica, según el cual un país o región trata de autoabastecerse con sus propios recursos, produciendo en su seno todo lo que necesita para no tener que realizar intercambios comerciales con el exterior. Autarquía es sinónimo de autosuficiencia⁵⁸.

En complemento a lo anterior, el Diccionario de la Real Academia Española, señala que por autarquía se entiende a la política de un estado que intenta bastarse con sus propios recursos.

El artículo 218 de la Constitución de la República de Angola señala:

“Las Autarquías Locales se organizarán en municipios.”

⁵⁷ Reference Center Angola: consultado en:

<http://web.archive.org/web/20060211115650/http://www.angola.org/referenc/provinces.html>

⁵⁸ ¿Qué es la autarquía?, consultado en: <https://www.gedescos.es/blog/que-es-la-autarquia/>

Teniendo en cuenta las especificidades culturales, históricas y el grado de desarrollo, podrán ser constituidas autarquías de nivel supra-municipal.

La ley podrá además establecer, de acuerdo con las condiciones específicas, otros escalones infra-municipales de la organización territorial de la Administración local autónoma”.

De la lectura de lo anterior se puede concluir que las autarquías locales se organizan en municipios, las cuales pueden ser constituidas a nivel supra-municipal, o bien, infra-municipales. Lo anterior, implica que las citadas Autarquías Locales pueden organizarse por encima del Municipio o al interior del mismo.

El artículo 220 de Constitución de la República de Angola señala:

“Las autarquías locales tendrán, entre otras y en los términos de la ley, competencias en materias de educación, salud, energías, aguas, equipamiento rural y urbano, patrimonio, cultura y ciencia, transportes y comunicaciones, ocio y deporte, vivienda, acción social, protección civil, medio ambiente y sanidad pública, defensa del consumidor, promoción del desarrollo económico y social, ordenación del territorio, policía municipal, cooperación descentralizada y alianzas”.

Del artículo anterior se observa que la autarquía tendrá un cúmulo bastante robusto de facultades en temas como: educación, salud, energías, aguas, equipamiento rural y urbano, patrimonio, cultura y ciencia, transportes y comunicaciones, ocio y deporte, vivienda, acción social, protección civil, medio ambiente y sanidad pública, defensa del consumidor, promoción del desarrollo económico y social, ordenación del territorio, policía municipal, cooperación descentralizada y alianzas.

A lo anterior es posible añadir que la Constitución de la República de Angola dentro de su artículo 214 confiere a las autarquías la autonomía para dictar sus propias leyes en las materias anteriores, esto en términos de la Constitución y obedeciendo a los intereses de la población.

“Artículo 214 de la Constitución de la República de Angola: la autonomía local comprenderá el derecho y la capacidad efectiva de las autarquías locales

para gestionar y regular, en los términos de la Constitución y de la ley, bajo su responsabilidad y en el interés de las respectivas poblaciones, los asuntos públicos locales”.

Del artículo anterior se puede destacar que el municipio por medio de la autarquía tendrá la facultad de dictarse sus propias leyes, esto bajo su responsabilidad y guiado por los intereses propios de su población y en atención a los asuntos locales.

Si bien la Constitución de la República de Angola no confiere expresamente al municipio la facultad de dictarse sus propias leyes, sin embargo, dota a la autarquía de esta facultad en un amplio cúmulo de materias lo que refuerza la idea que el municipio en Angola puede ser visto meramente como un plano geográfico o una barrera territorial.

Aquí es preciso señalar que de acuerdo con datos del Banco Mundial, la República de Angola se encuentra escasamente poblada, con una densidad media de alrededor de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, el 25% de su población se encuentra en su capital, lo que orillo a los legisladores a brincar un amplio cúmulo de facultades a las autarquías, entre ellas una completa independencia para dictarse sus propias leyes bajo su propia responsabilidad y obedeciendo al interés local, lo que se ve reforzado, ya que en la citada República se tiene un sistema judicial precario y muy fragmentado debido a brechas culturales, idiomáticas y políticas, por ello es que las autarquías cuentan con la facultad para dictarse sus propias leyes y adicional con facultades jurisdiccionales que les permiten impartirse justicia de acuerdo con lo establecido en el artículo 216 de su Constitución, el cual señala:

“Artículo 216; Las autarquías locales tendrán el derecho a la acción judicial con el fin de asegurar el libre ejercicio de sus atribuciones y el respeto por los principios de autonomía local que están consagrados en la Constitución o en la ley”.

En el país existen seis grupos étnicos bien definidos: *ovimbundu, kimbundu, bakongo, tucokwe, vangangela, vanyaneka* que en su mayoría usan la lengua *umbundu*, estos se constituyen como autarquías de nivel supramunicipal de

acuerdo con el artículo 218 de su Constitución anteriormente mencionado en atención a sus especificaciones culturales, históricas y el grado de desarrollo los cuales contarán con las facultades para dictarse sus propias leyes y aplicarlas, dentro del ámbito de competencia de las provincias, esto con respecto a la Constitución, sus leyes así como de los ordenamientos jurídicos propios de cada provincia.

De acuerdo con datos del Banco mundial, Angola cuenta con la menor esperanza de vida a nivel mundial. La mortalidad infantil está situada en 116 fallecidos cada 1000 nacimientos, mientras que la tasa de fertilidad es de 6,05 hijos por mujer, una de las mayores del mundo, esto deriva en una urgencia en atender temas que competen a las autarquías, mismas que tienen la facultad de dictarse sus propias leyes y aplicar estas en materias tan relevantes como lo es la educación, salud, vivienda, protección civil, sanidad pública y desarrollo económico.

Abundando al panorama de Angola y al papel de la facultad reglamentaria, es importante mencionar que existe una brecha de desigualdad continua y un lento progreso que comenzó en 2002 año en que terminó la guerra civil que comenzó 1975 después de su independencia de Portugal, situación que mejora lentamente, el Producto Interno Bruto per cápita que asciende a: 1.895,77 por habitante, siendo uno de los más bajos en el mundo. Por lo anterior y en atención a las facultades con las que se encuentra embestida la autarquía, es de gran importancia el respeto a la autonomía legislativa y la facultad con que cuenta la autarquía para impulsar el crecimiento económico y cultural. Es posible decir que los problemas que aquejan a este estado compete resolverlos en una medida importante a la autarquía, por lo que el respeto a su autonomía legislativa es sumamente relevante al igual que a la facultad con que cuentan de aplicación de estas mismas leyes.

III.4 MALTA

Malta oficialmente la República de Malta es un pequeño archipiélago Mediterráneo de sólo 316 kilómetros cuadrados situado a unos noventa kilómetros al sur de Sicilia

y a distancia no mucho mayor del norte de Tunes y de Libia⁵⁹. Es uno de los veintisiete Estados soberanos que forman la Unión Europea, declaró su independencia en 1964 y en 2004 se adhirió a la Unión Europea. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2018 tenía una población de 475 700 habitantes con una distribución de 1457 habitantes por kilómetro cuadrado ⁶⁰, la más alta densidad demográfica entre los países de la Unión Europea, este país insular es considerado uno de los seis microestados del continente europeo.

Una de las particularidades que hace muy interesante el estudio de la autonomía legislativa del municipio en Malta, es que este tiene una estructura similar a la de los gobiernos estatales, sin embargo, dentro del artículo 2 de la Constitución de Malta, este se nombra como estado oficialmente católico, tomando como oficial la religión católica apostólica romana, dentro del mismo numeral se indica que las autoridades de la iglesia católica tendrán la obligación de enseñar los principios que son justos, así como de impartir educación católica en todos los centros docentes del Estado.

Esta influencia religiosa se ve reflejada en los ordenamientos que emiten los municipios ejerciendo su facultad reglamentaria, los cuales tienen ciertos matices religiosos impuestos por corrientes religiosas, dando una particularidad única a la facultad reglamentaria que poseen los entes municipales, ya que las normas que estos emiten deben estar basados en principios de justicia, los cuales tienen ideales u matices religiosos que se encuentran determinados por ordenamientos normativos de jerarquía elevada.

Independientemente de la influencia que tiene la religión en la normativa municipal, lo que hace también interesante el estudio de la autonomía legislativa de Malta, es el hecho de que se trata de un Estado extremadamente pequeño, a grado tal que comparado con el territorio del Municipio de Texcoco del Estado de México, este resulta tener una extensión territorial 1.36 veces superior al de la República de Malta, cuestión que a su vez se refleja en la extensión territorial de municipios, los

⁵⁹ Geografía de Malta, Civitatis Malta, consultado en: <https://www.disfrutamalta.com/geografia>

⁶⁰ Banco Mundial, consultado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=MT>

cuales son extremadamente pequeños y sus gobiernos tengan facultades limitadas, quedando muchas de sus funciones y facultades en manos del Presidente de la República.

En razón de lo anterior y atendiendo al tamaño territorial de la citada República, las facultades con que cuentan los municipios son escasas y el gobierno se ejerce directamente por el Poder Ejecutivo a cargo del Presidente de la República; no obstante ello, los municipios propiamente llamados *localities* (localidades), se encuentran regidos por un *Local Councils* (consejero local), elegido y votado por los residentes del municipio o *localitie* (localidad); el número de localidades al día 15 de octubre de 2021 era de 71, de acuerdo con el ministerio de Malta⁶¹.

Los gobiernos de las localidades tienen a su cargo diversas funciones, las cuales están señaladas en el artículo 33 del *Local Government Act* (Reglamento de Actos de Gobierno Local), entre las que se encuentran las siguientes: Infraestructura, limpieza local y basura, guarderías, jardines públicos, casas para adultos mayores y centros culturales, obra pública, informar a la población de cualquier tema de interés general como impuestos, obra pública, destinos turísticos, ser consultados previo a cualquier decisión que afecte los intereses de su localidad o población, monumentos públicos locales, protección y preservación del medio ambiente, mantener en funcionamiento las librerías locales, así como cualquier otra función, la cual deberá ser evaluada y votada por el *Central Governmen* o gobierno central, el cual evaluará que el gobierno local tenga la capacidad de asumir dichas responsabilidades⁶².

De acuerdo con el artículo 34 del *Local Government Act* los gobiernos locales tendrán el derecho y la obligación de dictarse sus propios estatutos o lineamientos normativos (*bye-laws*) para el desempeño de sus funciones y el control de las molestias locales, así como para recaudar o incrementar fondos de los que le son designados por ley⁶³.

Referente a lo anterior, se puede precisar que los gobiernos locales tendrán la facultad de dictarse sus propias leyes técnicamente en cualquier materia que sea

⁶¹ *My locality*: consultado en <https://localgovernment.gov.mt/en/lc/Pages/Local-Councils-Landing-Page.aspx/>

⁶² Artículo 33 del "*Local Government Act*", consultado en; <https://legislation.mt/eli/cap/363/eng/pdf>

⁶³ *Ibidem* Artículo 34.

de interés local, sin que exista un límite o alcance claro a su facultad reglamentaria, esto con independencia de lo que establezcan las demás leyes locales o las emitidas por el Ministerio, así como lo establecido en la Constitución y los reglamentos de la Unión Europea, lo cual implica el reconocimiento de un amplio cúmulo de facultades atribuidas a los gobiernos locales.

En complemento de ello, los gobiernos locales tienen la facultad de tomar las decisiones de gobierno al interior de su comunidad en las diversas ramas de la administración pública de la localidad así como en cualquier otro asunto que sea de interés local, lo que incluye la organización de sus propias elecciones, las cuales se encuentran reguladas y reglamentadas en el *“Local Government Act”*, sin que esto implique la facultad de legislar en materia electoral, pues en este ámbito se encuentran limitadas la citadas localidades.

El respeto a la autonomía legislativa de las localidades es tan amplio que los gobiernos locales cuentan facultades que no están mencionadas en la Constitución u otros ordenamientos jurídicos, siendo único requisito para ejercerlas el acreditar el interés general y que las mismas sean aprobadas por el ministerio, quien es el órgano de jerárquico ubicado por arriba de los gobiernos locales.

El respeto a la autonomía legislativa de las localidades está delimitado a las disposiciones del ministerio, el cual podrá emitir normas de orden y aplicación general siempre que dichos reglamentos establezcan disposiciones de carácter general y estos se entenderán u acataran sin perjuicio de la elaboración de otros estatutos por parte de cualquier Consejo que con el mismo propósito establezca una disposición especial para su localidad.

Como se puede advertir, no existe una delimitación estricta sobre las facultades legislativas con que cuenta el municipio en la República de Malta, ni tampoco existen lineamientos claros sobre la intervención de las autoridades de jerarquía superior a excepción de la materia electoral, tampoco existen estrictos estándares de supervisión o monitoreo, y adicional a esto existe un alto grado de intervencionismo religioso, lo cual podría representar un nicho fértil para la corrupción, el terrorismo, el abuso de poder, el enriquecimiento con recursos de

procedencia ilícita entre algunos muchos otros vicios o actos de corrupción, que se considera que pueden ser prevenidos o resueltos a través de la legislación, en ocasiones excesiva con que cuentan; o bien, a través de la delimitación de facultades, aplicándolas de forma estricta y llevando a cabo un monitoreo excesivo, sin embargo, ocurre todo lo contrario.

El Producto Interno Bruto per cápita, el cual es un indicador por excelencia del nivel de vida, en el caso de Malta, en 2020, fue de 25.360 € euros, por lo que se encuentra en el puesto 31 de los 196 países del ranking de Producto Interno Bruto per cápita⁶⁴. En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, que elabora las Naciones Unidas para medir el progreso de un país y que en definitiva nos muestra el nivel de vida de sus habitantes, indica que los malteses tienen una buena calidad de vida⁶⁵.

Adicional a esto, la *E-Government Development Index* señala que Malta se encuentra entre uno de los países más desarrollados y con muy altos estándares de tecnologías de la información⁶⁶.

Lo anterior es parte del resultado del respeto y fomento a la autonomía legislativa de los entes locales o municipales en Malta, lo cual es en gran medida un mecanismo de apoyo al crecimiento, así como al buen gobierno, hecho que se ve reflejado con un nivel de vida y desarrollo favorable en todo el país.

⁶⁴ Producto Interno Bruto per cápita, consultado en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/malta>

⁶⁵ *Idem*, Índice de Desarrollo Humano.

⁶⁶ Encuesta sobre E- Gobierno 2020, departamento de asuntos económicos y sociales de naciones unidad, consultado en [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)

CAPÍTULO TERCERO

III. ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE MEXICANO.

El presente capítulo tiene por objeto el análisis de la autonomía legislativa municipal conforme a lo establecido en el marco jurídico en México, para poder contar con un estudio sobre lo que se establece en el derecho positivo vigente, al igual que en los criterios interpretativos, se abordaran los alcances, límites y dimensión de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 115 constitucional, así como los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un análisis comparativo sobre las regulaciones que se establecen a las alcaldías en la Ciudad de México y los municipios, el estudio y análisis de lo establecido en el derecho estatal así como un análisis de las circunstancias actuales y el papel de la facultad reglamentaria que existe hoy en día en nuestro país.

III.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si bien en el presente trabajo de investigación ya existe un análisis constitucional sobre la autonomía legislativa municipal, el presente apartado tiene por objeto analizar sus alcances, límites, así como la composición constitucional de la facultad reglamentaria municipal.

La facultad reglamentaria municipal se encuentra contemplada en el artículo 115 de la Constitución, el cual en su fracción II, establece a la letra lo siguiente:

“[...]”

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública

municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Del estudio de la fracción transcrita se puede decir que los límites a la autonomía legislativa del municipio están impuestos por la Constitución Federal y las legislaciones particulares de los estados miembros de la Federación, subordinando el ejercicio la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales, cuyas normas tiene como objeto:

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; [...]

Los órganos de gobierno municipales denominados Ayuntamientos, son la organización gubernamental más importante dentro del municipio, en los cuales residen las facultades para expedir normas reglamentarias para cumplir los fines de los municipios, entre otros los que destacan los siguientes:

1. Generar las bases generales de la administración pública municipal,

2. Señalar el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares,
3. Para celebrar actos que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo por el que fueron electos los miembros de los Ayuntamientos, cuando se afecte el patrimonio municipal,
4. La elaboración de normas de aplicación general para celebrar los convenios,
5. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando no existía el convenio correspondiente, y
6. Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Para cumplir con sus finalidades los municipios tienen a su cargo, en su carácter de gobiernos locales, las funciones y servicios siguientes:

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,
2. Alumbrado público,
3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,
4. Mercados y centrales de abasto,
5. Panteones,
6. Rastro,
7. Calles, parques y jardines y su equipamiento,
8. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y
9. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios.

Al respecto, resulta conveniente comentar que independientemente de las facultades antes mencionadas, la Constitución también hace extensiva la facultad

reglamentaria municipal para normar el ejercicio de sus funciones, estando el municipio dotado de la facultad para emitir reglamentos con la finalidad de establecer aquellas normas que considere necesarias para la exacta aplicación y ejercicio de las materias de su competencia de acuerdo con lo establecido por las legislaturas locales.

Sobre el particular, el autor del presente trabajo de investigación considera que, las materias competencia de los municipios se encuentra hondamente limitadas, lo que pone a tela de juicio la autonomía legislativa municipal, ya que la facultad reglamentaria que es la herramienta que tienen los municipios para emitirse normas así mismos, es realmente limitada si se toma en cuenta las pocas materias, y la posibilidad de los estados a reglamentar y asumir atribuciones que por su propia naturaleza les deben corresponder a los órganos de gobierno municipales.

Lo anterior provoca un desequilibrio en el ejercicio de las funciones legislativas del estado mexicano dejando en ventaja a los estados y en desventaja a los municipios frente a éstos y a la federación. Este desequilibrio no podrá erradicarse mientras no se lleven a cabo las reformas legislativas para que exista una adecuada repartición de las funciones legislativas de la Federación, Estados, y municipios, en la que se reparta y delimite el ámbito de la autonomía legislativa municipal.

Como se ha mencionado, uno de los requisitos para ser considerado al municipio verdaderamente autónomo, es que se le reconozca la facultad de emitir sus propias normas reglamentarias con libertad en todas las materias que regulan la vida de los mismos.

Como puede observarse, el municipio tiene su fundamento en la Constitución, misma que reconoce su existencia y dota a sus órganos de gobierno de facultades reglamentarias para autogobernarse, por lo que los ayuntamientos son o deben ser órganos de gobierno independientes en determinadas materias a los poderes de los Estado y de la Federación.

Como ya se señaló anteriormente, la autonomía legislativa municipal se ve acotada por la confección constitucional que se hace del municipio, la cual acota significativamente el marco legislativo municipal, el cual se ve aún más restringido

si se toma en cuenta que la Constitución Federal faculta a las legislaturas de los estados a expedir leyes para que los ayuntamientos puedan aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, tal y como se establece en el párrafo segundo de la fracción II, que a la letra dice:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Énfasis añadido.

Lo anterior significa que la confección constitucional de la facultad reglamentaria permite crear a los municipios reglamentos heterónomos, más no reglamentos autónomos o de fuente constitucional restando autonomía a los municipios, como se verá en el siguiente apartado, han existido leyes estatales que acotan, reducen e interfieren sobre la facultad reglamentaria municipal.

Por lo cual, es importante hacer mención a los criterios interpretativos sobre la Constitución que ha realizado nuestro máximo órgano jurisdiccional al respecto, razón por la cual en el próximo apartado se hará un análisis de los mismos.

III.2 CRITERIOS SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los criterios interpretativos sobre la Constitución forman parte de las fuentes formales del derecho, por lo que resulta de mucha importancia estudiar aquellos que han sido emitidos por nuestro máximo tribunal constitucional sobre el tema de estudio, toda vez que se considera que el papel que ha jugado el Poder Judicial Federal, especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido de vital importancia para confeccionar los alcances de la autonomía legislativa municipal en

México, es por ello que en el presente apartado se hará un análisis de los criterios interpretativos existentes sobre el tema que nos ocupa.

Previo a la reforma constitucional de 1999. Vale la pena destacar las relevantes aportaciones al municipalismo hechas en la novena época por el ministro Mariano Azuela Güitrón, quien sostuvo el criterio de que el municipio podía ser actor en contra de la Federación, por lo que con insistencia mantuvo la postura de que debía reconocerse en la Ley fundamental el derecho de los municipios a contar con la defensa jurisdiccional, lo que fue un importantísimo avance que sentó las bases para las reformas constitucionales en materia de acciones de inconstitucionalidad contempladas en el artículo 105 constitucional.

Si bien existieron criterios importantes que permitieron el municipio interponer acciones de inconstitucionalidad contra los estados y la federación, es hasta después de la entrada en vigor de la reforma de 1999 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterios sobre los alcances de la autonomía de los municipios para emitir sus propias normas reglamentarias.

A pesar de los avances en la defensa del municipalismo y el reconocimiento de los alcances de sus facultades, es hasta la controversia de constitucionalidad 14/2001 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre la defensa y tutela de esta potestad que brindó la reforma de 1999 a los municipios de ampliar el ámbito de facultades para dictarse a sí mismo sus propias normas. Dentro de la mencionada acción de inconstitucionalidad existió una fiera batalla de argumentos por parte de los ministros para determinar los alcances de la autonomía municipal, existiendo posturas centralistas de entre las que destacan los votos minoritarios de Olga Sánchez Cordero y Genaro David Góngora Pimentel, así como ideas vanguardistas hasta el día de hoy por parte del voto particular de Juan Silva Meza.

De la controversia constitucional 14/2001, vale la pena resaltar el voto particular de ministro Juan N. Silva Meza quien señala que,

“El objetivo y justificación de la facultad reglamentaria ha sido facilitar la aplicación de la ley, por ello, el ejercicio normativo corresponde a la autoridad administrativa, que se encuentra en contacto directo con la realidad y es por

ello que los reglamentos ajustan los supuestos de las normas legales a las necesidades reales de la población⁶⁷”.

De lo señalado en este voto particular, vale la pena resaltar que se reconoce al ayuntamiento como la autoridad administrativa municipal que posee contacto directo con la realidad, es por ello que nadie más que el gobierno municipal es el indicado para conocer los problemas de la población, los cuales tiene que enfrentar a través de una legislación que dé respuesta a dichas necesidades, por lo que, los reglamentos municipales son la principal herramienta para enfrentarlos, de ahí su gran importancia, ya que facilitan la ejecución de las políticas públicas locales y la aplicación de la ley, en virtud de que se ajustan a las necesidades reales de la población.

El mencionado voto señala además que:

“[...] Contrario a la conclusión de la mayoría, en el sentido de que, ahora, los Ayuntamientos pueden emitir una nueva clase de reglamentos, que en algunos momentos, señalan, son de fuente constitucional, en lo particular advierto que el texto expreso de la fracción II del artículo 115 constitucional, autoriza a los Ayuntamientos a la emisión de reglamentos heterónomos, y no autónomos, de "fuente constitucional [...]”⁶⁸.

El citado ministro sostuvo que los reglamentos municipales no forman una nueva clase reglamentos heterónomos, toda vez que las normas emitidas por los ayuntamientos están sujetas a lo establecido los las legislaturas estatales de conformidad con lo señalado en la constitución.

Razón por la cual señala lo siguiente:

“[...] que se pierde de vista que la facultad reglamentaria consiste, exclusivamente y dado el principio de división de poderes, en la expresión de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objetivo

⁶⁷ Controversia Constitucional 14/2001, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Voto particular, Juan N. Silva Meza.

⁶⁸ *Idem*.

la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas [...] ⁶⁹.

No obstante, lo anterior, se puede decir, que el hecho de que los reglamentos municipales se encuentren vinculados a la legislación estatal, esto no representa limitación a los ayuntamientos para que expidan reglamentos de gran amplitud, ya que la razón principal de estos reglamentos es la división de poderes, por la cual, sostuvo que:

“[...] el hecho de que los reglamentos municipales se encuentren vinculados a las disposiciones emitidas por los Congresos Estatales no significa que los Ayuntamientos se encuentren limitados en cuanto a la regulación de su realidad particular, pues si bien la ley sigue precediendo al reglamento y éste desarrolla el contenido de aquélla, atendiendo a la teoría de la densidad normativa puede variar el contenido de una y otro, lo que significa que la materia del reglamento, siempre apoyada en una disposición legal, puede llegar a tener una gran amplitud [...] ⁷⁰”.

En consecuencia, de lo anterior, la facultad reglamentaria municipal no puede ser limitada a regular su realidad particular por lo señalado por las legislaturas locales, sino que, por el contrario, los ayuntamientos tienen la amplia facultad de reglamentar su vida al interior de su territorio de conformidad con las facultades señaladas en la Constitución y en apego a las disposiciones expedidas por las legislaturas locales.

Es por ello que agrega:

“[...] Dicho de otra manera, subsistiendo la vinculación entre la ley y el reglamento, toda vez que aquélla precede a éste, el que además en la ley encuentra su justificación y medida, la amplitud de cada uno de dichos ordenamientos varía, de manera que ahora el contenido de la ley es menor, pues se limita a aspectos básicos y generales, que son necesariamente iguales para los Municipios de un Estado, y el contenido del reglamento es

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

mayor, ya que al ser menor el contenido de la ley, la desarrolla con gran amplitud, complementándola hasta ajustarla a la realidad y necesidades del Municipio[...] ⁷¹”.

De lo señalado en el párrafo anterior vale la pena resaltar que el contenido de la ley estatal es menor, pues esta se limita a legislar sobre los aspectos básicos y generales iguales para todos los municipios que integran al Estado, por esto, el papel de la facultad reglamentaria es de suma relevancia, pues mediante esta, los municipios se encargan de desarrollar el contenido de la ley, así como de ampliarlo y ajustar sus normas internas a las necesidades reales propias de cada municipio.

Es por ello que en su voto particular advierte lo siguiente:

“[...] Con anterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y nueve, los Ayuntamientos no podían hacer una aportación normativa propia que respondiera a sus distintas necesidades y realidad social, a partir de la misma se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociéndose a los Ayuntamientos de manera expresa el carácter de órganos de gobiernos, ampliando su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos que les permiten fungir con su nuevo carácter, en la medida en que ahora les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal [...]”.

Derivado de la reforma de 1999 el municipio es reconocido como un nivel de gobierno, dejando de ser considerado este como un ente administrado, adicional a esto se amplía su facultad para expedir reglamentos que respondan a su propia realidad social, a fin de que sean atendidas y resueltas sus necesidades reales, reconociendo también al municipio como un verdadero órgano de gobierno capaz de auto reglamentarse.

En el voto en comento, de igual forma señala que:

⁷¹ *Idem.*

“[...] Si se considera que de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el reglamento municipal debe estar de acuerdo con las leyes que en esta materia emitan las Legislaturas Locales, así como que existe identidad entre el contenido material de ambos ordenamientos, se hace evidente que el reglamento municipal debe estar precedido por la ley y que ésta sigue siendo su justificación y medida, lo que se traduce en que subsiste la relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, propia de la facultad reglamentaria heterónoma.

En apoyo de lo que he expuesto, se encuentran las propias consideraciones de la sentencia mayoritaria, ya que si comparamos los rubros que comprenden las bases generales de la administración pública municipal, que corresponde emitir a las Legislaturas Estatales, con los ejemplos de las materias que pueden comprender los "nuevos" reglamentos que pueden emitir los Ayuntamientos, necesariamente se llega a la conclusión de que los reglamentos municipales van a ocuparse de detallar y ampliar las disposiciones que en materia municipal emitan los Congresos Locales, ajustándolas a su realidad, lo que implica la existencia de un nexo indisoluble entre ambos tipos de normas [...]”.

En complemento a lo anterior, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución, los reglamentos municipales deben ir de conformidad con lo establecido por las legislaturas locales, por lo que no es posible negar una relación o nexo entre estos y lo establecido por las legislaturas locales, sin embargo, una de las funciones de estos reglamentos es el detallar y ampliar las disposiciones que en materia municipal emitan los Congresos Locales, adicional a esto, las leyes emitidas por los congresos locales no deben invadir o interferir en la organización municipal, puesto que es facultad del municipio reglamentarse en su interior, así como decidir su administración, de conformidad con las facultades establecidas en las Constitución.

Si bien los reglamentos locales no pueden ser considerados leyes, estas reglas jurídicas de observancia general, tiene el carácter de reglamentos heterónomos, tal y como lo señala el citado ministro:

“[...] Los reglamentos heterónomos siempre provienen de un órgano de gobierno, pues ellos cuentan con los siguientes elementos: a) son actos unilaterales, ya que surgen de la sola voluntad del poder público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o van dirigidos, b) emanan de un órgano que actúa en función administrativa, y, c) crean normas jurídicas generales [...]”.

A todas luces se puede decir que las normas emitidas por los ayuntamientos pueden ser consideradas reglamentos heterónomos, ya que estos provienen de un órgano de gobierno, son actos unilaterales que surgen de la voluntad del ayuntamiento, no requieren la aceptación de aquellos a quienes producen efectos, estos van dirigidos a los habitantes del municipio en general, emanan de una función administrativa y están sujetos a los señalado por las legislaturas locales, es decir no provienen directamente de la Constitución Federal.

Al respecto, el tratadista Alejandro López Olvera, comenta que los reglamentos provenientes del ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 115, fracción II, son bandos de policía y buen gobierno, además de los diversos reglamentos existentes en un municipio como pueden ser de mercados, alumbrado público, de justicia cívica, entre otros, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la circunscripción territorial de cada municipio, forzosamente debe ser de naturaleza heterónoma, puesto que se expedirán de acuerdo y para aplicar- subordinadamente- a las bases normativas establecidas con anterioridad por las legislaturas de los estados⁷².

Además de que los reglamentos que se emitan en el ejercicio de la facultad reglamentaria tienen como objetivo el desarrollo de normas establecidas en la ley, también tienen como finalidad adecuar estos reglamentos a la particularidad de cada municipio, así como a sus intereses.

⁷² López Olvera, Miguel Alejandro, *La nueva facultad reglamentaria en México, evolución y perspectiva a la luz del texto actual de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, en El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, en Diego Valadés, Miguel Carbonell, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 615.

⁷² García Ramírez, Sergio, “Artículo 21”, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y condordada*, 15 ed., México, Porrúa UNAM, 2000, p. 320.

Sobre el particular, el jurista Dr. Sergio García Ramírez, añade que las normas autónomas son aquellos ordenamientos administrativos que no derivan de una ley, si no directamente de la Constitución⁷³.

Se habla de reglamentos autónomos cuando éstos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley, es decir, el ejercicio legislativo proviene directamente de la constitución a lo que se denomina fuente constitucional y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa⁷⁴.

Se podría decir que el municipio está facultado para emitir reglamentos autónomos en virtud de que la constitución faculta a este para dictar sus propias normas en función a sus servicios, y objetivos que establece la propia Constitución, sin embargo, el texto constitucional es claro al señalar que estos reglamentos deberán ser emitidos de acuerdo a las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, es por esto que en el voto particular del ministro Juan Silva Meza señala que los reglamentos municipales no forman una nueva categoría de reglamentos y estos deben ser considerados reglamentos heterónomos.

Si bien ninguno de los demás votos analiza los tipos de reglamentos municipales o su naturaleza, lo señalado en el voto particular de los entonces ministros Olga Sánchez Cordero y Genaro David Góngora Pimentel, advierten que pueden existir reglamentos de policía y buen gobierno autónomos, señalando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido su existencia desde la tesis de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXII, página 1639, que indica:

[...] Existen reglamentos autónomos que no guardan relación con la ley y su existencia la reconoce el artículo 21 constitucional, al establecer la posibilidad de que la autoridad administrativa dicte reglamentos gubernativos o de policía y establezca sanciones en ellos. Ahora bien un reglamento que establezca que un miscelánea no debe vender pan, sino que tiene que transformarse en expendio de ese artículo; que sólo puede establecerse a

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001, pp. 12 y 13.

determinada distancia respecto de otro expendio, y que tiene que observar tales o cuales regulaciones respecto del precio a que vende, etc., ya no constituye simples medidas de policía o buen gobierno, de acuerdo con el concepto tradicional que tienen estas expresiones, sino que legisla en materia de comercio, y entonces, la autoridad administrativa rebasa los límites de la facultad que le concede dicho artículo 21, porque invade las funciones propias del Poder Legislativo. [...]

Si bien dentro de dicho voto no existe alguna referencia clara a que los reglamentos municipales puedan ser considerados como reglamentos autónomos, advierten que los reglamentos de policía y buen gobierno pueden tener el carácter de reglamentos autónomos.

Adicional, el mencionado voto señala que la facultad reglamentaria municipal puede ser una facultad concurrente, advirtiendo que esta es desarrollada por el municipio junto con la federación y estado en temas como protección de la flora, la fauna y el medio ambiente, el establecimiento de los sistemas necesarios para la seguridad civil de la población, sanidad municipal, turismo y la recreación. Al respecto señalan los ministros que, el Pleno de la Corte ha sostenido la jurisprudencia P./J. 142/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, que a la letra dice:

[...] Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.’, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado ‘facultades concurrentes’, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C),

la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia [...]

El mencionado voto señala que se puede reconocer el carácter de facultad concurrida a la facultad municipal de emitir reglamentos en materia de protección de la flora, la fauna y el medio ambiente, el establecimiento de los sistemas necesarios para la seguridad civil de la población, sanidad municipal, turismo y la recreación.

Si bien el resto de votos particulares no mencionan que debe comprenderse por facultad reglamentaria o autonomía legislativa, tampoco hablan sobre su naturaleza o los tipos de reglamentos, la controversia de constitucionalidad 14/2001 señala que:

*[...] La reforma al artículo 115 Constitucional de 1999, consistentes en la delimitación de los alcances de la ley sobre materia municipal, así como el haber garantizado que el tema organizacional y de funcionamiento interno quedó para el ámbito reglamentario municipal, y si bien el ámbito de la legislatura estatal no desaparece, sí se acota favoreciendo el ensanchamiento y robustecimiento de la **capacidad autonormativa (autonomía) de los ayuntamientos**, dada su naturaleza colegiada. A mayor abundamiento, **debe decirse que la reforma genera un concepto novedoso de facultad reglamentaria autónoma.***

Autonomía es un término que proviene del latín auto (propio) y nomos (norma) y que consiste en la atribución de un organismo o persona jurídica para darse a sí misma normatividad con valor jurídico en un ámbito específico de competencia. Así, la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, atribuye a los Municipios mexicanos no sólo un

*ámbito propio de acción exclusivo, sino la facultad de normarlo por sí mismos a través de sus órganos de Gobierno (Ayuntamientos), las materias de su competencia que van desde la organización de la administración pública municipal y el funcionamiento interno del ayuntamiento, hasta la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su exclusiva competencia, pasando desde luego por la regulación de las relaciones del Gobierno Municipal con sus Gobernados en materia de participación ciudadana y vecinal. **Nace así la reglamentación municipal autónoma que se distingue de los reglamentos tradicionales en los que solamente se provee a la exacta observancia de la Ley en la esfera administrativa.** En efecto, los reglamentos autónomos tienen la característica de ser producidos por los Ayuntamientos en ejercicio pleno de una **función materialmente legislativa** en donde pueden crear derechos, obligaciones, procedimientos, sanciones, etc⁷⁵. [...]*

Énfasis añadido

La acción de inconstitucionalidad, advierte que después de la reforma de 1999 los municipios cuentan con una novedosa facultad reglamentaria autónoma, por medio de la cual los reglamentos municipales pueden ser considerados reglamentos autónomos, ya que estos son emitidos con independencia por su propio órgano de gobierno, el ayuntamiento, adicional señala que esta es una función materialmente legislativa.

Además, advierte que la relación que las normas municipales tengan con los estados brinda a estos la capacidad de “*cuasilegislar*” en materia de su exclusiva competencia, tal como se señala a continuación.

[...] Así mismo, su relación con la Ley General es relativa exclusivamente a los datos comunes que deben tener en ciertos aspectos los Municipios de un mismo Estado. Sin embargo, tal y cómo lo establece la Fracción II del artículo

⁷⁵ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2001 consultada en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4910059&fecha=05/06/2006#gsc.tab=0

*115 en cita, dichas leyes marco, al estar limitadas en su objeto a ciertas generalidades, nos da como resultado el que los Municipios puedan **cuasilegislar** a través de reglamentos u ordenanzas municipales, los aspectos necesarios para un desarrollo autónomo y subsidiario de la vida municipal en las materias de su exclusiva competencia [...].*

Énfasis añadido

De lo anterior se puede decir que la acción de constitucionalidad 14/2001 señala que los reglamentos municipales pueden ser considerados autónomos, en razón a que estos surgen de las materias exclusivas que la constitución reconoce en favor de los municipios, pudiendo ser estos considerados reglamentos de fuente constitucional.

Si bien la mencionada acción de constitucionalidad admite la posibilidad de que los estados puedan emitir leyes que reglamenten la función legislativa municipal, delimitan claramente esta, señalando que los municipios cuentan con materias exclusivas establecidas en el artículo 115 constitucional.

Lo que a criterio del autor del presente trabajo de investigación es correcto, existen materias exclusivas reconocidas a los municipios, sin embargo, no pueden considerarse autónomos a los reglamentos municipales ya que estos están sujetos a las legislaturas locales de conformidad con la constitución, a pesar de que la constitución reconozca materias exclusivas a los municipios, la confección constitucional de la facultad reglamentaria municipal da la posibilidad a los estados de interferir en el ejercicio de esta de manera poco clara.

Por lo que la acción de inconstitucionalidad 14/2001 se dedica a hacer un estudio sobre la constitucionalidad de la ley emitida por el Estado de Hidalgo, declarando esta parcialmente inconstitucional ya que esta entidad federativa emitió una ley que viola la esfera legislativa del Municipio Pachuca de Soto. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que las leyes emitidas por los congresos locales, deberán estar orientadas a reglamentar de manera general, sustantiva y adjetiva, dándole a los municipios un marco normativo homogéneo, sin que estas intervengan en cuestiones específicas, tal como se puede apreciar a continuación:

[...] Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo [...].

Si bien la confección constitucional a la facultad reglamentaria municipal no es clara, la Suprema Corte ha mencionado que los estados podrán emitir las leyes que reglamenten de manera general y homogénea a los municipios del estado, sin intervenir en cuestiones específicas, además de que los estados podrán reglamentar los procedimientos administrativos sin intervenir en la organización municipal.

Lo anterior se ratifica con lo señalado en la acción de inconstitucionalidad, que es lo siguiente:

[...] Resulta que la ley aprobada parte de un error de origen, al señalar como su objeto un concepto que no es el permitido por la Constitución, ya que el artículo 1 de la ley impugnada, indica que su objeto es regular la organización y funcionamiento de los Municipios, en contravención con el 115, que señala que el objeto de la ley será establecer las bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo, dejando claro que precisamente el tema de la organización y funcionamiento interno de los ayuntamientos es materia de la FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL [...].

La mencionada acción de inconstitucionalidad señala que los reglamentos municipales tendrán las siguientes características:

[...] Ahora bien, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que tienen las siguientes características:

a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.

b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión. [...]

Además de mencionar algunas de las características de estas normas, el Corte también se da a la tarea de señalar algunas limitantes la facultad reglamentaria municipal, las cuales son:

[...] Los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

1) Los bandos y reglamentos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;

2) Deben versar sobre materias, funciones o servicios que le correspondan constitucional o legalmente, a los Municipios [...].

Del estudio de la acción de inconstitucionalidad anteriormente mencionada se puede decir que la Suprema Corte garantiza el ejercicio de los municipios a emitir reglamentos, delimita parcialmente las injerencias de los estados en la organización municipal, así como en el ejercicio de la facultad reglamentaria, reconoce a los municipios el carácter de órganos autónomos de gobierno con la capacidad de emitir reglamentos autónomos, a pesar de la confección constitucional sujeta el ejercicio legislativo municipal a lo establecido por las normas locales, la Suprema Corte separa el ejercicio de la facultad reglamentaria para inhibir las injerencia los estados en la materias, funciones y objetivos reconocidas en la Constitución a los

municipios. Lo que a criterios del autor es un ejercicio atrevido el que realizó la Suprema Corte, ya que a pesar de que claramente se advierte en la constitución que los reglamentos municipales deberán de estar sujetos a lo establecido por las legislaturas locales, este tribunal constitucional reconoce a los municipios el ejercicio legislativo autónomo.

Si bien en el presente apartado tiene por objeto el análisis sobre los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es importante mencionar que al respecto existen criterios relevantes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien es el máximo tribunal en materia electoral, el cual se encuentra facultado para emitir jurisprudencia exclusivamente en materia electoral, siendo de interés para el presente estudio la Tesis: P./J. 30/2007, que a la letra establece:

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa

zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición”⁷⁶.

A resumidas cuentas, el criterio anterior señala que la facultad reglamentaria está limitada por dos supuestos, los cuales son:

1.- La ley y su subordinación jerárquica: El cual consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar, alterar o violentar de ninguna manera el contenido de una ley, los reglamentos tienen de acuerdo a su naturaleza el límite de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, esto quiere decir, que la facultad reglamentaria, es sencillamente una herramienta cuya función es, detallar los supuestos e hipótesis normativas de aplicación sin que los reglamentos puedan contener mayores alcances o impongan distintos límites a lo establecido en la ley. Y

2.- Por materia reservada: El ejercicio de la facultad reglamentaria debe ser realizado solamente en la esfera de atribuciones del órgano facultado, es decir, esta

⁷⁶ Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete. Consultada en: https://www.te.gob.mx/conacime/index.php/do_juristesis/481

solo puede ejercerse únicamente dentro del cúmulo de facultades que posea el órgano encargado de efectuar la facultad reglamentaria, esto debido a que el reglamento se expide por facultades expresas en la ley en áreas donde pueden y deben expedir dichos reglamentos, los cuales deberán de proveer una estricta observancia a la ley de la que emanan, en consecuencia, dichas normas solo podrán referirse a principios definidos y determinados por la ley, sin poder ir más allá de la está, ni tampoco extenderla o abordar otros aspectos o materias más allá de lo establecido en la ley.

Si bien el citado tribunal solo puede emitir criterios interpretativos de la Constitución en materia electoral, es preciso el análisis de este criterio, ya que por medio de este, se define en amplio sentido el ejercicio de la facultad reglamentaria, señalando que por medio de esta solo se pueden emitir reglamentos, que no pueden contravenir lo establecido en la ley y tampoco pueden invadir las competencias establecidas en la ley, lo que en opinión del autor de este trabajo es restrictivo de la autonomía legislativa del municipio, lo que es infortunado y va en contra del desarrollo del municipio.

III.3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

En el presente apartado se hará un análisis de la autonomía legislativa con que cuentan las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para ello se hará un breve análisis de su organización territorial a fin de determinar la naturaleza jurídica de las alcaldías como base de su organización jurídica y política, así como analizar la facultad reglamentaria con que se encuentran dotadas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución de la Ciudad de México, ésta es la entidad federativa sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en términos del artículo 122 de la Constitución Federal, goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, así como de su organización política y administrativa, se encuentra integrada por 16 alcaldías, las cuales son órganos políticos administrativos cuyo

gobierno recae en un alcalde y un consejo, tienen personalidad jurídica y autonomía, además son parte de la administración pública de la Ciudad y son un tercer nivel de gobierno dentro del sistema federal mexicano, que se ubica al interior de la Ciudad de México.

Como ya se ha mencionado, el hablar de autonomía siempre lleva implícito hacer referencia a la facultad de emitirse a sí mismo sus propias normas, por lo que las alcaldías de la Ciudad de México no son la excepción.

El artículo 53, apartado A, fracción II, de la Constitución de la Ciudad de México, le reconoce a las alcaldías la facultad para emitirse a sí mismas ordenamientos jurídicos de carácter general, con la aprobación del consejo, los cuales serán aplicables en de la demarcación territorial que les corresponda; asimismo, en su artículo 30, numeral 1, inciso c, las faculta para presentar iniciativas de ley al Congreso de la Ciudad de México.

Lo anterior es de suma relevancia, ya que la Constitución de la Ciudad de México no solo faculta a las alcaldías para emitirse bandos y demás disposiciones reglamentarias para su regulación interna, sino que también les otorga del derecho de iniciar leyes ante el Congreso local, reconociéndole una amplia serie de facultades.

Las materias sobre las que se les reconoce competencia y que estas pueden ejercer en sus demarcaciones territoriales, son las siguientes:

- I. Gobierno y régimen interior;
- II. Obra pública y desarrollo urbano;
- III. Servicios públicos;
- IV. Movilidad;
- V. Vía pública;
- VI. Espacio público;
- VII. Seguridad ciudadana;
- VIII. Desarrollo económico y social;

- IX. Educación, cultura y deporte;
- X. Protección al medio ambiente;
- XI. Asuntos jurídicos;
- XII. Rendición de cuentas y participación social;
- XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- XIV. Alcaldía digital; y
- XV. Las demás que señalen las leyes.

Este gran listado de competencias que le es reconocido a la alcaldía, le brinda a esta un amplio abanico de posibilidades para dictarse a sí mismas, reglamentos en temas muy diversos, esto se ve reforzado por la redacción genérica de algunas de sus fracciones, principalmente las XI, XII, XIII y XV, mismas que abren un abanico de posibilidades para que emitan diversos reglamentos relacionados con el tema de que se trata.

A mayor abundamiento, la fracción XXI del artículo 53, asigna a las alcaldías facultades que no se encuentren reservadas a otra autoridad de la Ciudad, así como las determinen diversas disposiciones legales, lo que robustece aún más las competencias de éstas.

Como puede observarse, las alcaldías de la Ciudad de México se encuentran dotadas de un importante grado de autonomía, ya que cuentan con un amplio catálogo de competencias, lo que robustece ampliamente su facultad reglamentaria; o sea, que cuentan con una verdadera autonomía legislativa; no obstante ello, es importante hacer notar que este amplio reconocimiento a la autonomía local, recae únicamente en los alcaldes o titulares de las alcaldías quienes cuentan con la facultad exclusiva para proponer al consejo disposiciones generales con el carácter de bandos para sus demarcaciones territoriales, así como de proponer iniciativas al Congreso local.

Lo anterior es de suma relevancia ya que los consejos que integran a las alcaldías no cuentan con la facultad de proponer los bandos locales, así como las políticas que apliquen al interior del territorio que comprende a cada una de ellas; si bien, estos órganos de gobierno cuentan con una amplia facultad para emitirse normas así mismas, el número de personas facultadas para llevar a cabo esta función se centra en los alcaldes. Lo anterior es una limitante contundente para el ejercicio de esta facultad, ya que se reduce a uno el número de personas facultadas para proponer normas al interior de la alcaldía, lo que personaliza y centraliza el ejercicio esta facultad, en consecuencia, su autonomía también, ya que ningún otro órgano al interior de cada alcaldía puede proponer los bandos al consejo.

Si bien dentro de la Constitución de la Ciudad de México existen numerosas menciones y mecanismos de representación ciudadana, así como un amplio catálogo de derechos humanos, en opinión del autor de esta investigación la Constitución de la Ciudad de México a pesar de ser considerada por muchos como vanguardista y actualizada, deja mucho que desear debido a que no contempla la facultad de la ciudadanía para expresarse o promover reglamentos al interior de sus alcaldías, al dejar esta función exclusivamente en manos del titular de la alcaldía.

La propia Constitución de la Ciudad de México manifiesta que la naturaleza de esta entidad federativa es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio o en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de tradiciones, de igual forma la misma Constitución reconoce a la ciudadanía el derecho a una buena administración pública, también señala que es una finalidad del gobierno que encabezan las alcaldías, el facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en el control de asuntos públicos. Por si lo anterior fuera poco, la alcaldía tiene la obligación constitucional de garantizar la participación de los habitantes en los asuntos públicos, además de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos y la libre manifestación de sus ideas, sin embargo, a pesar de esta muy robusta participación a la que se hace mención, no se le otorga a los ciudadanos la facultad

de proponer iniciativas para emitir bandos o norma alguna al interior de las ciudades demarcaciones políticas territoriales.

En contra posición a lo anterior, a pesar de que no le es reconocido a los ciudadanos la facultad de proponer bandos o normas al interior de las alcaldías, la Constitución establece que el consejo de las alcaldía deberá estar integrado por una silla ciudadana que será ocupada por los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, si bien no se les reconoce la facultad de promover iniciativas, estos tienen el derecho de votar y expresar lo que a sus intereses convengan sobre los bandos, lo que es un paso importante para el ejercicio de la autonomía legislativa, lo cual, sin duda es un avance importante en materia de representación popular hablando en términos legislativos.

El reconocimiento a la autonomía legislativa de las alcaldías que existe en la Ciudad de México, si bien se encuentra centrado en una sola persona, el amplio cúmulo de atributos con que cuentan para emitirse normas a sí mismo, ha permitido la creación de verdaderos bandos al interior de las alcaldías que regulan importantes problemas de atención ciudadana, como lo es el caso de las alcaldías Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, quienes ante la ausencia de una regulación aplicables a las empresas de cable, promovieron una iniciativa dentro de los consejos para el evitar daño a la infraestructura pública que ocasionan estas empresas. Otro ejemplo sobre bandos que regulan problemas sociales concretos en las alcaldías puede ser el de la alcaldía Benito Juárez, quienes expidieron el Bando reglamentario en materia de regulación de publicidad exterior, el cual tiene por objeto establecer el marco normativo relativo a la vigilancia, verificación y sanción en materia de publicidad.

Finalmente, es importante hacer referencia al bando municipal 1, publicado por la Alcaldía Iztapalapa, en materia de desarrollo urbano, el cual señala que en Iztapalapa ha disminuido en 42 por ciento el abastecimiento de agua potable por lo que resulta materialmente imposible proporcionar el servicio a nuevos desarrollos de vivienda, comercial o mixtos sin afectar a los vecinos de las zonas aledañas, mediante esta norma se cancelaron las construcciones que no cumplían con la

normatividad en cuanto a impacto urbano, ambiental y de protección civil, además se frena el desarrollo urbano irregular que caracteriza a la zona⁷⁷.

Es por lo anterior, que la facultad con que cuentan las alcaldías para emitir bandos se ha convertido en una herramienta de suma importancia para solucionar problemas al interior de las alcaldías.

III.4 CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Ante la imposibilidad de hacer un estudio sobre la autonomía legislativa de los 31 estados de la República, en el presente apartado se hará el análisis del marco jurídico vigente de los municipios de los estados de los de Nuevo León y Estado de México, por considerar que son las entidades federativas con mayor desarrollo en el país.

Como se mencionó en el apartado de definición legal, todas las entidades federativas regulan de manera muy similar la autonomía legislativa de sus municipios, lo que es entendible si se toma en consideración que su reglamentación municipal tiene como base lo dispuesto por el artículo 115 constitucional. Es por esto por lo que resulta importante hacer un análisis del marco jurídico de las citadas entidades federativas, a fin de determinar los alcances de su autonomía legislativa.

III.4.1 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

El Estado Libre y Soberano de México, es uno de los treinta es una parte integrante de la Federación mexicana, su importancia es relevante ya que es la entidad más poblada del país (16´992,418 habitantes en 2020) según cifras del INEGI. Alrededor de dos tercios de su población está concentrada en la zona metropolitana del valle de México y actualmente cuenta con 125 municipios.

Algo importante a destacar es el hecho de que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XLVI del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, el Congreso local está facultado para expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios

⁷⁷ Cruz Flores, Alejandro, "Frenan en Iztapalapa un año la construcción de desarrollos inmobiliarios", La jornada, consultado en: <https://www.jornada.com.mx/2019/06/05/capital/030n3cap>

que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo que significa que en caso de que algunos de los municipios mexiquenses no cuenten con su respectivo bando municipal o reglamentos correspondientes, será el Poder Legislativo local quien podrá expedir sus bandos y demás disposiciones reglamentarias.

Lo anterior es de suma relevancia, ya que en caso de que el congreso local tenga conocimiento de que un municipio no cuenta con su reglamentación municipal, puede suplir dicha deficiencia emitiendo la misma. Lo cual puede ser considerado una irrupción a la facultad reglamentaria municipal de dicho municipio, lo que obviamente en la práctica es difícil que suceda, pues lo más seguro es que todos gobiernos municipales ejerzan sus facultades reglamentarias, no obstante ello, en del autor del presente trabajo resulta incongruente que se faculte al Congreso local para invadir la esfera reglamentaria que compete a los municipios, en todo caso debería establecerse que el gobierno estatal debe establecer un área administrativa que se encargue de dar asesoría a los ayuntamientos que lo requieran para elaborar sus bandos y demás reglamentos municipales.

La Constitución de dicha entidad federativa omite hablar de la autonomía municipal, toda vez que se limita a hablar del municipio libre, lo que carece de importancia toda vez que la autonomía se la reconoce la Constitución Federal, lo que es comprensible si se toma en cuenta que la misma se encuentra subordinada a la Constitución Federal, señalando al efecto en su artículo 122 que los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, la Constitución local, y demás disposiciones legales aplicables.

En concordancia con lo establecido en la Constitución Federal, la Constitución local reconoce las facultades establecidas en la misma para los municipios, por lo que en su marco jurídico local en materia municipal exclusivamente se limita a normar el ejercicio de estas atribuciones, así como a reglamentar al municipio dentro de su esfera de competencias constitucionales.

El artículo 123 de la Constitución particular de dicha entidad federativa establece que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades

normativas, para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como lo relacionado al sistema municipal anticorrupción y funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables. En la designación de los cargos de dirección de la administración pública municipal se observará el principio de igualdad y equidad de género.

En el citado numeral se encuentra contemplada la facultad reglamentaria que la Constitución Federal reconoce a los municipios, estableciendo que el municipio desempeñara facultades normativas con la intención de reglamentar al interior de sus territorios el régimen de gobierno y su administración, así como lo relacionado con el sistema municipal anticorrupción, además de normas con la intención de inspeccionar el cumplimiento de las disposiciones de observancia general, mediante estos reglamentos también se podrá definir la designación de la dirección de administración pública la cual seguirá los principios de paridad de género.

Implementar un sistema anticorrupción municipal es una gran aportación que se ha realizado por parte del constitucionalismo estatal al municipalismo, si bien el tema anticorrupción no forma parte del objeto de estudio, vale la pena señalar este, ya que algunos ayuntamientos reconocen a la jefatura anticorrupción así como al sistema municipal anticorrupción la facultad para expedir normas o reglamentos de carácter general, provocando que sea delegada la facultad reglamentaria municipal a este órgano que integra al municipio, por lo que se puede decir que los sistemas municipales anticorrupción gozaran de autonomía legislativa para reglamentar lo que a sus intereses convenga de conformidad con lo señalado en los bandos municipales, así como en las constituciones y leyes estatales.

Por su parte, en el artículo 124 del citado ordenamiento se establece que los ayuntamientos expedirán un bando municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución general de la república, de la Constitución local, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

Lo que significa que los municipios contaran con la facultad de emitir un bando municipal, así como las normas que este considere sean necesarias para su organización y funcionamiento de conformidad con las facultades reconocidas en la Constitución Federal, así como por lo establecido por la Constitución local y la ley orgánica municipal entre otras leyes aplicables a los municipios, con lo cual se ratifica el hecho de que el Estado de México reconoce la autonomía legislativa municipal que se traduce en la capacidad que tienen los municipios para autoregularse mediante la expedición de sus Bandos de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos para regular la vida de sus municipios, los cuales son la base de la organización territorial y política de dicha entidad federativa.

En conclusión la citada Constitución acata lo dispuesto por la Constitución Federal sobre la autonomía legislativa municipal, declarando que el municipio contara con la facultad de emitirse las normas que considere necesarias de conformidad con las facultades reconocidas en las Constitución, adicional a esto, también sujeta el ejercicio de la facultad reglamentaria a lo señalado en la Constitución local así como en la ley organiza municipal y demás leyes aplicables, las cuales no deberán contravenir lo establecido en la Constitución Federal.

La Constitución del Estado de México no hace ninguna otra mención a la facultad reglamentaria salvo las realizadas en los artículos 122, 123, 124 y 61, por lo que en a criterio del autor del presente trabajo, esta Constitución solo se limita a hacer el mismo reconocimiento simultaneo a lo que estable la Constitución Federal sobre la autonomía legislativa municipal.

III.4.2 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

El Estado Libre y Soberano de Nuevo León, es uno de los treinta y un estados que, junto con la Ciudad de México, conforman a los Estados Unidos Mexicanos con una superficie total de 64,156 km² y una población de 5.784 millones en el año de 2020, de acuerdo a cifras del último Censo General de Población y cuenta con 51 municipios.

En materia de autonomía legislativa municipal tiene especial importancia el artículo 130 de la Constitución de Nuevo León, el cual a la letra establece:

“Los Ayuntamientos quedan facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberá expedir el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos territorios, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Como puede observarse, la regla general en todos los estados miembros de la Federación es que las disposiciones reglamentarias municipales se encuentran sujetas a las leyes que en materia municipal expidan los congresos locales, cuestión que es contemplada en el texto del numeral en comento.

De igual forma señala que dichas normas deberán tener por objetivo ser las bases generales de la administración pública municipal, formalismos para resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, las normas de aplicación general para celebrar los convenios, el procedimiento para que el gobierno estatal asuma una función municipal cuando la Legislatura estatal considere que el municipio esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos. Los municipios por medio del ayuntamiento estarán facultados para expedir su propia reglamentación con la intención de organizar su administración pública, regulen las materias, funciones y servicios de conformidad con sus competencias. Lo que convierte a este artículo en el reconocimiento constitucional local de la facultad reglamentaria reconocida en el artículo 115 de la Constitución.

A pesar de la importancia que puede tener el amplio reconocimiento a la autonomía legislativa municipal en esta entidad federativa, lo cierto es que la Constitución del Estado solo se limita a reproducir en términos generales las bases establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, a diferencia del Estado de México o de la Ciudad de México, entidades que han implementado ciertas figuras que

incrementan y potencializan la facultad reglamentaria de sus demarcaciones territoriales o municipales.

Las materias en las que se atribuyen facultades a los municipios de Nuevo León en la Constitución local, son las siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abastos;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento y
- Seguridad pública

De lo anterior confirmamos que la Constitución del Estado de Nuevo León se encuentra limitada al reconocimiento de facultades que se encuentran establecidas en la Constitución federal, sin que se le reconozcan al municipio facultades adicionales. Éste limitado reconocimiento a la facultad reglamentaria municipal se ven reflejadas en un deterioro a la autonomía legislativa municipal en el estado.

El gobernador de Nuevo León, Samuel García Sepúlveda presentó el pasado 7 de marzo de 2022 ante el congreso local la que se pretende sea la nueva Constitución del estado, la cual promete ser una Constitución vanguardista e innovadora en temas como derechos humanos, división de poderes, órganos con autonomía constitucional y leyes, reforma constitucional y municipios y zona metropolitana⁷⁸.

⁷⁸ Flores, Lourdes, El economista, "Gobierno de Nuevo León espera tener lista la nueva Constitución Política a finales de 2022", 06 de marzo de 2022, consultado en: <https://www.economista.com.mx/estados/Gobierno-de-Nuevo-Leon-espera-tener-lista-la-nueva-Constitucion-Politica-a-finales-de-2022-20220306-0059.html>

Dentro de la exposición de motivos para la promulgación de esta Constitución se establece que la Constitución actual que tiene el Estado es una Constitución sumisa que convierte en dependiente a dicha entidad federativa frente a la Federación. Igualmente se señala que la nueva Constitución será la Constitución más federalista del país. El texto constitucional que se propone, en opinión del autor del presente trabajo es un buen aporte al municipalismo, ya que es el único texto constitucional que atribuye al municipio la palabra autonomía, lo cual es un avance importante, toda vez que este reconocimiento no existe en la Constitución Federal, ni en el resto de las constituciones locales; no obstante ello, este reconocimiento a la autonomía municipal es parcial o limitado ya que la palabra autonomía se encuentra mal empleada, sencillamente porque como lo hemos mencionado, el termino autonomía siempre conlleva el dictarse sus propias normas o reglas, y el mencionado texto constitucional que se propone, limita la autonomía municipal solo al ejercicio de su gobierno y administración, sin hacerlo extensivo a la potestad municipal para dictarse sus propias normas más allá de lo que establece para tal efecto la Constitución Federal y la Constitución local, por lo que este reconocimiento de autonomía municipal pasa a ser un reconocimiento limitado o parcial, ya que deja de lado la facultad reglamentaria.

Es importante mencionar que la propuesta de Constitución del Estado de Nuevo León establece que los municipios tendrán todas las facultades que no estén reservadas a otra autoridad en otras disposiciones legales, esto brinda al municipio una ventana de oportunidad para reglamentarse al interior, ya que, de no estar prevista alguna facultad para el estado o algún órgano de gobierno, el municipio podrá de ejercer esta facultad.

Si bien el texto constitucional que propone el gobierno del Estado de Nuevo León cuenta con este importante avance en el reconocimiento de mayores atributos a los municipios, así como el reconocimiento a su autonomía de gobierno y presupuestaria, cuenta con un gravísimo error y un retroceso histórico, ya que dentro de todo el texto constitucional no se hace la menor mención a la facultad reglamentaria, de hecho ni siquiera se le reconoce al municipio la facultad de expedirse el bando municipal o normatividad alguna, solo se hace mención que los

ayuntamientos por medio del municipio, podrán expedir planes de desarrollo, sin embargo, no se establece que los ayuntamientos o municipios contaran con la facultad de expedir normas que rijan la vida al interior de las localidades, aunque puede argumentarse que en forma implícita se encuentra contemplada dicha facultad reglamentaria al establecer que los municipios tendrán todas las facultades que no estén reservadas a otra autoridad en otras disposiciones legales; sin embargo, se considera que lo correcto sería que en forma explícita se estableciera la citada facultad.

Lo anterior es un tema de extrema relevancia, ya que de aprobarse el texto constitucional como fue propuesto se estaría omitiendo el reconocimiento a la facultad reglamentaria, y su reglamentación dentro de la Constitución local, por lo que lejos de ser un avance para el reconocimiento de la autonomía municipal, a juicio del autor de la presente investigación podría ser un retroceso histórico para los municipios de dicho Estado debido que puede prestarse a controversias interpretativas, ya que esto solo evidencia 2 cosas, uno, el control que pretende ejercer el estado a los entes municipales acotando la facultad reglamentaria y la ineptitud de los legisladores, así como del gobernador.

Claro está que la propuesta de texto constitucional no es un texto vigente aún, sin embargo, creo de gran relevancia su estudio, así como su discusión para nuestro objeto de estudio y para el municipalismo en general, ya que dentro de este texto se encuentra esta importante omisión constitucional que para un Estado de gran importancia podría solo ocasionar problemas y dificultades de gobernabilidad al interior de los gobiernos municipales y estatales.

III.5 BANDOS Y NORMAS MUNICIPALES

Gran parte de nuestro objeto de estudio se basa en las normas que son emitidas por el municipio, para esto vale la pena mencionar que es el ayuntamiento el órgano de gobierno al interior de los municipios, a quien compete ejercer la facultad reglamentaria, por lo que para concluir el presente trabajo de investigación se considera conveniente hacer un breve estudio del Reglamento Municipal de

Monterrey del Estado de Nuevo León, al ser una de las ciudades más importantes del país y que es calificada como una de las mejores ciudades para vivir en América, así como de la autonomía legislativa municipal de los pueblos indígenes del país, esto con la intención de observar un contraste entre ambas instituciones y la relevancia que tiene autonomía de los pueblos indígenas.

III.5.1 MONTERREY

Monterrey es la capital del estado de Nuevo León, es el segundo centro de negocios y finanzas más grande del país, según datos del XIV Censo de Población y Vivienda del INEGI en 2020, su población ascendía a 1,142,952 habitantes.

El gobierno del municipio de Monterrey contempla la existencia de 10 secretarías municipales, la Contraloría municipal, así como de la existencia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). La administración municipal de 2021- 2024 cuenta con un total de 28 regidores y 2 síndicos, de acuerdo con presupuesto de egresos del municipio de monterrey, para el ejercicio fiscal 2022, este municipio contó con un presupuesto de 9,541.6 MdP⁷⁹ para el mencionado año, cuenta con un total de 49 reglamentos municipales siendo el más importante el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, el cual contempla 17 capítulos, de conformidad con su artículo 1°, tiene por objeto; organizar y regular el funcionamiento del gobierno municipal de Monterrey, así como establecer la estructura y atribuciones de la administración pública municipal y paramunicipal⁸⁰.

El citado reglamento establece que será el presidente municipal la autoridad máxima dentro del municipio, el cual, entre otras facultades, tiene las siguientes:

1. Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto, así como voto de calidad en caso de empate; podrá convocar a sesiones extraordinarias,

⁷⁹ Presupuesto de egresos del municipio de Monterrey, para el ejercicio fiscal 2022. Consultado en: https://www.monterrey.gob.mx/transparencia/Oficial/27Dic/DICTAMEN_PRESUPUESTO_DE_EGRESOS_DE_EL_MUNICIPIO_DE_MONTERREY_2022.pdf

⁸⁰ Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, consultado en: https://www.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/1/1_Reglamento_de_la_Administracion_Publica_Municipal_de_Monterrey.pdf

2. Someter al ayuntamiento la aprobación de los planes de desarrollo urbano del Municipio y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios,
3. Someter a la aprobación del ayuntamiento los proyectos de reglamentos,
4. Cumplir y hacer cumplir las leyes, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento,
5. Conducir la elaboración del plan municipal de desarrollo y de sus programas anuales de obras y servicios públicos,
6. Ordenar la promulgación y la publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que apruebe el ayuntamiento que deben regir en el municipio,
7. Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales,
8. Vigilar el cumplimiento de los planes de desarrollo por parte de las autoridades municipales, y
9. Supervisar y evaluar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo.

De la lectura de los 9 puntos anteriores se puede observar claramente que la figura del presidente municipal es la autoridad más importante, así como el encargado o delegado máximo para el ejercicio de la facultad reglamentaria, de igual forma tiene facultades para supervisar su cumplimiento, esto puede verse traducido a una sola persona embestida de todos los atributos para el ejercicio de esta facultad, así como para la supervisión de esta, teniendo inclusive la facultad de ordenar la promulgación de los reglamentos a cualquier autoridad o persona al interior del ayuntamiento, independientemente del reglamento en cuestión, lo cierto es que existen otros reglamentos que establecen el ejercicio de esta importante función legislativa que le es reconocida en la Constitución Federal al ayuntamiento.

Al igual que en todos los ayuntamientos del país, la figura del presidente municipal cobra especial importancia debido a que como ejecutor de las decisiones del citado órgano de gobierno es quien preside las sesiones del mismo, tiene voto de calidad en caso de empate y es el responsable de ordenar la promulgación del bando y demás disposiciones reglamentarias, así como de vigilar su cumplimiento.

Si bien dentro del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey no se establecen las facultades o funciones que poseerán los demás integrantes del ayuntamiento, lo que no puede desconocerse es el hecho de que esta facultad reglamentaria corresponde a el ayuntamiento como órgano colectivo de gobierno; o sea, no es facultad del presidente municipal, quien en todo caso es el coordinador de las sesiones al presidirlas y el ejecutor de las resoluciones que se tomen al seno de las mismas. Es importante comentar que los servidores públicos integrantes del ayuntamiento, se convierten en un mecanismo de apoyo a la facultad reglamentaria al establecerse en el citado ordenamiento que los directivos y titulares de las secretarías municipales en el marco de sus funciones podrán emitir, siempre que les sea solicitado, su opinión sobre la promulgación de normas o leyes que sea de su interés.

En complemento a lo anterior, la iniciativa de proyectos reglamentarios municipales se asigna también a los directivos de las secretarías que comprenden la administración pública municipal en el marco de sus competencias, es decir, los directivos de las secretarías municipales podrán proponer y elaborar, en coordinación con la dirección de asuntos jurídicos la elaboración de los anteproyectos de leyes, de reglamentos y demás disposiciones generales que se requieran para efectuar adecuadamente sus funciones, proyectos que obviamente deben ser aprobados, en su caso, por los miembros del ayuntamiento.

Si bien dentro del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey no se establecen las facultades que tendrán los síndicos y regidores, el reglamento interior del ayuntamiento de monterrey señala que el ayuntamiento estará integrado por regidores y síndicos, los cuales, entre otras obligaciones y facultades, tienen las siguientes:

Síndicos:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones teniendo derecho a participar en las mismas con voz y voto.
- II. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, leyes, reglamentos y disposiciones emanadas del propio ayuntamiento.

- III. Proponer planes, programas, normas y criterios para el ejercicio de la función administrativa municipal y la prestación de los servicios públicos municipales y vigilar y evaluar el ejercicio de la función referida
- IV. Proponer al presidente municipal, la celebración de sesiones.
- V. Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y de disposiciones administrativas, circulares y acuerdos del ayuntamiento.
- VI. Promover a favor de la comunidad los programas y acciones necesarios.

Regidores:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones teniendo derecho a participar en las mismas con voz y voto.
- II. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, leyes, reglamentos y disposiciones emanadas del propio ayuntamiento.
- III. Proponer al presidente municipal, la celebración de sesiones.
- IV. Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y de disposiciones administrativas, circulares y acuerdos del ayuntamiento.
- V. Promover a favor de la comunidad los programas y acciones necesarios.

De la lectura y análisis de los puntos anteriores podemos observar que los síndicos y regidores contarán con la facultad de emitir su pronunciamiento sobre la promulgación, modificación, derogación y abrogación de los reglamentos municipales, lo cual es de gran relevancia, ya que esto provoca un equilibrio en el ejercicio de este importante atributo municipal, al dotar de facultades a todos los miembros del ayuntamiento para el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Para instalar las sesiones se requiere de al menos la mitad más uno de sus integrantes, de no ser tomadas las decisiones con dicho quorum, serán nulas, será el presidente municipal, quien presidirá las sesiones y dirigirá los debates, los miembros del ayuntamiento, podrán hacer uso de la palabra hasta en tres ocasiones sobre el mismo tema, si al ponerse a discusión una propuesta, ninguno de los miembros del ayuntamiento hace uso de la palabra en contra de ésta, se someterá a votación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 46 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Monterrey, para las sesiones que tengan por objeto la discusión o en lo general y se declarará que ha lugar a votación, pudiéndose reservar a solicitud de algún integrante del Ayuntamiento, la votación de los artículos que hubieren propuestos para su discusión en lo particular. De no haberse reservado artículo alguno para su discusión en lo particular, se tendrá por aprobado tanto en lo general como en lo particular. En caso de que se hayan reservado para su discusión uno o varios artículos, se procederá a su discusión y votación de cada artículo, previamente reservado, en lo particular. En el caso de los reglamentos, la votación en lo general y en lo particular, podrá realizarse en diferentes días, siendo la continuidad de la sesión⁸¹.

Deberá haber mayoría de votos de los miembros del ayuntamiento que se encuentren en sesión para la aprobación o reformas de los reglamentos municipales.

Para la aprobación de reglamentos, plan de desarrollo municipal, reformas a los reglamentos o disposiciones administrativas del ayuntamiento se requerida que los miembros del ayuntamiento manifiesten su participación mediante un voto nominal, esto quiere decir que todos darán lectura o expresaran de manera verbal el sentido de su voto lo cual se hará constar por el secretario del ayuntamiento, así como el sentido de su voto.

⁸¹ Reglamento interior del ayuntamiento de Monterrey consultado en:
http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg_interior_ayuntamiento.pdf

Todos los miembros del ayuntamiento podrán convocar a sesiones que tengan por objeto la discusión, modificación o emisión de algún reglamento o disposición administrativa municipal, adicional, las sesiones para ello deberán de estar presididas por la mayoría más uno de sus integrantes, es decir, mayoría calificada, lo cual se ve traducido en una participación mayoritaria de los miembros del ayuntamiento para el ejercicio de la facultad reglamentaria, esto asegura la votación de la mayoría de integrantes del ayuntamiento, si bien, para la emisión de estos reglamentos, no requiere de una mayoría calificada, proporciona la posibilidad de que exista pluralidad en la discusión.

En la opinión del autor de este trabajo, la modificación, derogación o abrogación de reglamentos debería de requerir una mayoría calificada, es decir, dos tercios o tres cuartas partes del número total integrantes del ayuntamiento, ya que esto aseguraría la discusión y participación de la mayoría de integrantes del ayuntamiento, lo que se vería traducido en un adecuado ejercicio de la facultad reglamentaria.

No puede desconocerse que, al requerirse de una mayoría calificada para la modificación, derogación o abrogación de reglamentos, esto sea motivo para que se condicionen los votos de los integrantes del ayuntamiento, lo que probablemente propiciaría la corrupción entre sus miembros, ello podría evitarse haciendo públicas las sesiones.

Ahora bien, la mayoría calificada solo deben solicitarse para la aprobación del plan de desarrollo municipal, la derogación de reglamentos, aprobación de reglamentos en materia de medio ambiente y gasto público. Esto traería como consecuencia un importante blindaje al ejercicio de la facultad reglamentaria en temas de gran importancia, ya que esto provocaría la necesidad de una amplia discusión en donde se expresen la mayoría de las opiniones y daría pie a mayor control. Dejando para la mayoría simple, todos los demás asuntos en el ejercicio de esta facultad con la finalidad de no obstruir o desalentar el ejercicio de esta facultad.

Si bien existe este importante apartado por medio del cual los integrantes del ayuntamiento se encuentran facultados para participar en el ejercicio de la facultad

reglamentaria, es de extrema relevancia hacer notar que el reglamento interior del ayuntamiento de la Ciudad de Monterrey no contempla o establece la participación vecinal o social, el único apartado al que hace referencia este reglamento sobre esta participación es cuando se trata de sesiones públicas, también menciona que los ciudadanos de Monterrey tendrán el derecho de asistir a las sesiones ordinarias abiertas siempre que lo solicite la comisión de gobernación y reglamentación quien además emitirá los requisitos que deberán contener las solicitudes las cuales serán votadas por el ayuntamiento

Sin embargo, esta asistencia a las sesiones deberá hacerse no por solicitud de los ciudadanos, sino por solicitud de la comisión de gobernación y reglamentación quien además establecerá los requisitos para la participación.

Lo anterior es lamentable, ya que no se establecen medios efectivos de participación popular para involucrar a la ciudadanía en el ejercicio de la facultad reglamentaria, lo que contraviene la naturaleza del municipio como órgano de gobierno más próximo a la ciudadanía para la toma de decisiones en beneficio de la población local.

III.5.2 PUEBLOS ÍNDIGENAS

De acuerdo con Sistema de Información Cultural (SIC) en México existen un total de 71 pueblos indígenas cada uno con lengua propia o una variante de algún dialecto,⁸² ocupando la mayor concentración de estos pueblos los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, se estima que el total de población indígena del país es de 16,933,283 personas, de la cual la mayor parte se encuentra en condiciones de pobreza.

Lo anterior, exige que en el presente trabajo de investigación se le dedique un punto del mismo al análisis de la autonomía legislativa de los municipios indígenas, por lo que ante la imposibilidad de estudiar todos los existentes en el territorio nacional, se ha elegido uno de los más destacados, como es el caso del Municipio de San

⁸² Sistema de Información Cultura (SIC), consultado en:
https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=grupo_etnico&disciplina=&estado_id

Simón Zahuatlán en el Estado de Oaxaca, el cual es considerado el municipio más pobre del país, con una población estimada de 4 mil 940 habitantes, se estima que el 99.6% de su población vive en condiciones de pobreza extrema.⁸³

Si bien no es el objetivo hablar o hacer ver datos estadísticos sobre el nivel de pobreza o marginación que tienen estos municipios, es importante mencionar que el respeto a la autonomía legislativa municipal, juega un papel de gran importancia para la autodeterminación de los pueblos indígenas, ya que por medio de este amplio respeto y reconocimiento que existe para los pueblos indígenas es posible mantener sus costumbres, preservar sus tradiciones así como permitirles ese matiz de identidad que caracteriza a estos pueblos que forman una parte muy importante en la integración multicultural de México.

Sobre la regulación de los pueblos indígenas, la Ley fundamental mexicana establece en el apartado A del artículo 2º, lo siguiente:

“[...] Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres*

⁸³ Dalila Sarabia, en animal político, 15 de diciembre, 2021, consultado en: <https://www.animalpolitico.com/2021/12/san-simon-zahuatlán-oaxaca-municipio-pobre-poblacion/>

y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales [...].”

La lectura del apartado en comento, permite aseverar que en el marco jurídico vigente mexicano los pueblos indígenas cuentan con un amplio reconocimiento de su autonomía legislativa, teniendo estos la facultad de emitirse a sí mismos sus propias normas, las cuales deben sujetarse a los principios consagrados en la Constitución, como son, entre otros: el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de la mujer, facultándolos para establecer las normas y procedimientos para integrar sus propias formas de gobierno, contemplando el derecho de votar y ser votado como derecho universal, regido bajo sus propios procesos electorales, los cuales pueden estar sustentados en sus usos y costumbres.

Este amplio reconocimiento que establece la Constitución Federal es un gran acierto para proteger los intereses de los gobiernos indígenas, ya que, por medio de este amplio reconocimiento a su autonomía, se les brinda a estos pueblos la posibilidad de auto gobernarse de conformidad con sus costumbres, en apego a sus necesidades, con la finalidad de resolver, así como de atender necesidades propias de su entorno. Esto pasa a revivir la naturaleza de los centros de población, así como de los municipios, a dar la posibilidad de que los centros de población cuenten con verdaderos lineamientos normativos para gestionar su gobierno conforme a sus intereses convenga.

Garantizar un amplio respeto a la autonomía legislativa de los pueblos indígenas será una herramienta de gran importancia para lograr la conservación de sus costumbres, así como la integridad y el buen gobierno de estos pueblos.

Por lo anterior es posible decir, que el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas constituye el avance de la legislación nacional más importante en materia del reconocimiento a la autonomía legislativa municipal y local, esto ha permitido la subsistencia e identidad de numerosos asentamientos de estos pueblos, permitiéndoles conservar y perpetuar en normas jurídicas que rijan en el interior de sus centros de población, sus tradiciones así como una determinada forma de gobierno que les permita conservar su identidad, promovido por un amplio reconocimiento constitucional, cuestión que a todas luces es un acierto del constituyente mexicano, autonomía legislativa que debe hacerse extensiva en la medida de lo aplicable a todos los municipios y alcaldías de este país.

III.6 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En México el reconocimiento de la autonomía legislativa municipal es limitado, ya que la confección constitucional de la facultad reglamentaria municipal es ejercida en función a las facultades municipales la cuales son muy reducidas en comparación con las facultades del congreso federal, el cual con el paso del tiempo ha tenido un crecimiento en sus atributos legislativos.

En el derecho positivo mexicano la autonomía legislativa municipal se encuentra ciertamente cuestionada, en buena medida debido a la sujeción de los reglamentos municipales a lo establecido por las legislaturas locales, así como a la irrupción de las legislaturas de las entidades miembros de la Federación que han invadido a través de leyes estatales la esfera de competencia de los municipios mexicanos e incluso los ejecutivos estatales se han atrevido a interferir o influir en las políticas públicas instrumentadas por sus órganos de gobiernos, situación que de igual forma se presenta en las alcaldías de la Ciudad de México.

Como se ha demostrado en el presente trabajo de investigación, la autonomía legislativa municipal es una herramienta de gran relevancia, la cual es necesario se ejerza a plenitud por los gobiernos municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México, pues de esta forma podrá impulsarse el desarrollo municipal, estatal y nacional. Al respecto, no debe soslayarse el hecho de que es precisamente en las

localidades municipales en donde existe un contacto directo entre los ciudadanos y los gobernantes, razón por la cual se convierte en el instrumento fundamental para impulsar la participación directa del pueblo en la toma de decisiones que a todos interesa y que son fundamentales para involucrar al pueblo en los programas y planes para avanzar con firmeza en el desarrollo de sus localidades y del país en general, por lo que resulta incuestionable que el motor que puede llevar a México en un país desarrollado y próspero, es haciendo una realidad la autonomía legislativa municipal.

Lo anterior, exige llevar a cabo reformas constitucionales para dotar de un amplio reconocimiento a la autonomía legislativa municipal, limitando la injerencia de los gobiernos estatales, tanto en el ámbito legislativo como ejecutivo, en las materias que corresponden estrictamente a los municipios, pues de esta manera se alcanzará su desarrollo y bienestar.

De no establecer una verdadera autonomía municipal y seguir permitiendo que los poderes federales o estatales interfieran en materias que por su naturaleza son de competencia exclusiva de los municipios, se dificultara la tarea para que México salga del subdesarrollo y la pobreza. De ahí que sea de vital importancia que se respete y se le dé la importancia que tiene la autonomía legislativa del municipio.

Deben pues acabarse con las ideas de los gobernantes de que se trate a los gobiernos municipales con inferioridad y dependencia, deben erradicarse todo tipo de actitudes paternalistas y autoritarias que tanto daño le han hecho a las comunidades locales, es momento de reconocerles su autonomía asimismo tratarlas con dignidad y respeto, a fin de que puedan ser responsables de su propio desarrollo.

Este tema ha sido poco tratado en México, no existe un interés por reconocer facultades que corresponden al municipio como es el caso de emitir en forma completa las normas jurídicas de observancia general que ataquen los problemas y atiendan realmente las necesidades vecinales, es hora de hacerlo, de lo contrario México estará condenado al estancamiento

Aunado a lo anterior, debe señalarse como un grave problema de los gobiernos municipales es el hecho de que éstos tampoco ejercen la facultad reglamentaria en beneficio de su población, muchos bandos municipales tienen apariencia de propaganda política o comerciales con fines electorales, adicional a que muy pocas veces los integrantes del cabildo se dan a la tarea de atender y escuchar las necesidades de la población, solo lo hacen en tiempos de campaña o con fines políticos. Por lo que no basta con robustecer las facultades o atributos municipales, para ello es necesario exigir que éstos actúen con responsabilidad y seriedad en el desempeño de sus cargos, estableciendo una legislación que castigue severamente la indolencia y corrupción de los integrantes de los órganos de gobierno de los municipios y alcaldías.

III.7 PROPUESTAS

PRIMERA. Llevar a cabo una reforma constitucional que precise con claridad los alcances de la autonomía legislativa municipal, limitando las injerencias de los estados en temas sobre la organización municipal, así como el ejercicio de la facultad reglamentaria, reconociendo en el texto constitucional a los municipios el carácter de órganos autónomos de gobierno con la capacidad de emitir reglamentos autónomos en materias y funciones que vayan en función a su naturaleza, que no deje a la interpretación subjetiva de las autoridades estatales cuáles son sus alcances, a fin de que los municipios puedan ejercer dicha facultad con plenitud y se evite en el futuro la injerencia de los gobiernos estatales en atribuciones que no les corresponden.

SEGUNDA. Incrementar el respeto y reconocimiento de la autonomía legislativa municipal por parte de los estados. En buena parte un amplio reconocimiento a la autonomía legislativa municipal reside en los estados, quienes por la confección constitucional se encuentran facultados para reglamentar el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, por lo que el inicio de un mayor reconocimiento a esta facultad puede ser impulsado por las entidades federativas. Por lo que es necesario voluntad política por parte de los estados para delegar facultades a los municipios,

o brindarles a estos una ampliación de sus facultades de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal, de igual forma fomentar el correcto ejercicio de la facultad reglamentaria buscando que estos reglamentos sean emitidos de manera que atiendan a las necesidades locales y no sean emitidos en beneficios políticos o económicos.

TERCERA. Creación de espacios de opinión y participación popular. En gran medida la falta de participación por parte de los pobladores es ocasionada por que no existen espacios de opinión públicos, en donde verdaderamente los habitantes del municipio se involucren en las decisiones, en los proyectos, así como en la expresión de sus necesidades, por lo que es de gran importancia la creación de auténticos espacios para que estas necesidades y discusiones sean atendidas y solucionadas por medio de la facultad reglamentaria en su esfera de competencias.

CUARTA. Facultar al municipio para emitir iniciativas a los congresos locales. El municipio, al ser el órgano de gobierno con mayor cercanía a la comunidad, cuyas autoridades en teoría deberían conocer mejor las necesidades de los pobladores al encontrarse con mayor cercanía a estos, por lo cual deberían estar facultados para proponer iniciativas de ley a los congresos locales, lo que se vería como un mayor reconocimiento a la autonomía legislativa municipal, al permitir a los municipios no solo el emitir normas al interior de sus territorios, sino el de tener la posibilidad de ser escuchados, así como de proponer estas a los estados que pertenezcan encaminadas por las necesidades propias de las localidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Se debe brindar un amplio reconocimiento a la autonomía legislativa municipal, pues es un paso importante para lograr el desarrollo de nacional.

SEGUNDA. Aumentar el reconocimiento de las facultades municipales, no transgrede al federalismo, ya que los gobiernos federales funcionan por medio la delegación de funciones a los tres ámbitos de gobierno, con el objetivo de que ningún nivel de gobierno intervenga en el desarrollo del otro.

TERCERA. El respeto a la autonomía legislativa municipal es un elemento indispensable para el equilibrio de poderes en México.

CUARTA. La autonomía legislativa municipal proviene de la naturaleza social que dio origen al municipio. El ser humano por naturaleza se organiza políticamente en agrupaciones humanas que conforman centros de población, en consecuencia, estos centros de población tienen derechos y obligaciones de hacer, así como de no hacer en relación con sus habitantes, es por esto por lo que dichas agrupaciones tienen un origen natural proveniente de la necesidad humana de procrear, socializar, intercambiar bienes, así como de satisfacer diversas necesidades, por lo que se puede decir que el municipio tiene un origen social natural.

Dichos centros de población cuentan con derechos provenientes de su naturaleza y del reconocimiento a su autonomía proveniente de su origen natural, así como de la necesidad humana de organización, agrupación y gobierno.

QUINTA. El ayuntamiento al estar integrado por un cuerpo colegiado debe tomar sus decisiones por mayoría de sus miembros, quienes tienen que deliberar para determinar las políticas públicas municipales, lo que sucede también cuando aprueban la legislación municipal, la cual materialmente son actos legislativos, aunque formalmente no tengan este carácter por ser emitidas por un órgano ejecutivo, razón por la cual se puede hablar de reglamentos de manera formal y materialmente de leyes.

SEXTA. El núcleo primario de la sociedad es el municipio, a través de cuyos gobiernos deben ser resueltos muchos de los problemas que afectan a la sociedad y Estado, sus ayuntamientos elegidos libremente son, quienes de manera deliberativa y colegiada deben analizar los problemas y encontrar una solución a los mismos por medio de normas jurídicas, elevando los mecanismos de solución a rango normativo.

SEPTIMA. La facultad reglamentaria municipal no puede utilizarse para suplir o llenar las lagunas legales que existen en la ley, tampoco para modificar estas, por lo cual estos reglamentos deben limitarse a indicar caudales para cumplir con la ley, por lo que la facultad reglamentaria municipal no puede emitir normas con mayores alcances o que limiten el contenido de las leyes que pretenden reglamentar.

OCTAVA. El reglamento tiene como finalidad desarrollar las normas que la legislación le permite, no puede contradecir a estas, sin embargo, su función es adecuar dichas normas a situaciones propias de cada localidad, así como a diversas circunstancias que no puedan quedar regidas por estas.

NOVENA. Delimitar adecuadamente el ámbito de la facultad reglamentaria municipal es una tarea sumamente complicada debido a la naturaleza local que acompaña al municipio la cual debe ser ajustada a los principios de reserva y supremacía de la ley cuyas funciones consisten en delimitar las regulaciones dándole el lugar que le corresponda a la ley y al reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2009.
2. García Máñez Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2011.
3. Aragón Salcido, María Inés, *Federalismo y regionalismo, autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México, en José María Serna de la Garza Cord*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2016.
4. Loza Fortanel, Elías Iván, *Los municipios en México: facultad reglamentaria* México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2012.
5. Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Navarra, Aranzadi, 2002.
6. Hermosillo Correa, Lizbeth Aracely, *La autonomía municipal en la administración de los usos de suelo forestales*, Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C
7. Márquez Gómez Daniel y López Olvera, Miguel Alejandro, *Facultad reglamentaria municipal*, , México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.
8. Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
9. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Argentina, Abeledo Perrot, t. I, 1982.
10. Barragán Barragán, José, *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, México, 1996.
11. Serna de la Garza, José María. El sistema federal mexicano: trayectoria y características. Colección INEHRM Cap. V, "El Municipio", México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM.
12. Vázquez Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000, México, 1986.
13. Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
14. Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua: estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de la Grecia y de Roma*, Madrid Biblioteca Histórica de la Universidad de Murcia.
15. Hernández, Antonio María, *Derecho municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 159.
16. Moya Palencia, Mario, *Temas Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978.
17. López Chavarría, José Luis, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, Vol. I Derecho Romano Historia del Derecho en Nuria González Martín (cord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

18. 500 años del municipio en México, Cámara de Diputados LXIII legislatura, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, México, 2018.
19. Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1968.
20. Miriam Gutiérrez Sánchez, III Congreso Redipal, evolución jurídica del municipio en México, Cámara de Diputados, 2010.
21. García González Eusebio, *La encomienda*, Universidad Veracruzana. Disponible en: <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/123456789/32166/2articulo.pdf;sequence=2>
22. Guía técnica del Instituto Nacional del Federalismo y Desarrollo Municipal, Historia del municipio, disponible en:
23. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf
24. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, 2da ed. México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
25. Comsille, Víctor Manuel, ABC del Municipio, *Contaduría y Administración*, Facultad de Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mayo-Junio de 1989, Número 60.
26. Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 6ta ed. México, Porrúa, 2003.
27. Ordenanzas inéditas de Hernán Cortés, escritos resueltos de Hernán Cortés, en biblioteca histórica de la Iberia tomo XII, 1871, Universidad Autónoma de Nuevo León.
28. Asociación Cultural de Coloquios Históricos de Extremadura, consultado en <https://chdetrujillo.com/la-ciudad-en-el-nuevo-mundo-segun-las-ordenanzas-de-1573/>
29. Sánchez López, Martiria, *La ciudad en el Nuevo Mundo según las Ordenanzas de 1573*, Consultado en la Biblioteca de la Asociación Cultural de Coloquios Históricos de Extremadura. Disponible en: <https://chdetrujillo.com/la-ciudad-en-el-nuevo-mundo-segun-las-ordenanzas-de-1573/?pdf=2981>
30. Valencia Carmona, Salvador, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, Grandes Temas Constitucionales, Secretaría de Gobernación Secretaría de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.
31. Rodríguez, Vid, *La descentralización en México de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, 1ª Ed, Fondo de Cultura Económica, México.
32. Abalos, María Gabriela, *El régimen municipal argentino*, Cuestiones Constitucionales, México, Núm. 8, enero-junio, 2003, Universidad Nacional Autónoma de México.
33. López Olvera, Miguel Alejandro, *La nueva facultad reglamentaria en México, evolución y perspectiva a la luz del texto actual de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, en El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, en Diego Valadés, Miguel Carbonell cord., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
34. Garcia Ramirez, Sergio, "Artículo 21", *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y condordada*, 15 ed., México, Porrúa UNAM, 2000.

35. Valls Hernández, Sergio Armando, *Facultad reglamentaria*, México, SCJN, 2001.
36. Arteaga Nava, Elisur; *La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las comunidades autónomas españolas* En *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 2002, número 32.
37. Cruz Flores, Alejandro, *Frenan en Iztapalapa un año la construcción de desarrollos inmobiliarios*, La jornada, consultado en: <https://www.jornada.com.mx/2019/06/05/capital/030n3cap>
38. Flores Lourdes, en *El economista*, *Gobierno de Nuevo León espera tener lista la nueva Constitución Política a finales de 2022*, 06 de marzo de 2022, consultado en:
39. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Gobierno-de-Nuevo-Leon-espera-tener-lista-la-nueva-Constitucion-Politica-a-finales-de-2022-20220306-0059.html>
40. Dalila Sarabia, en *animal politico*, *San Simón Zahuatlán, en Oaxaca es el municipio más pobre del país*, 15 de diciembre, 2021, consultado en: <https://www.animalpolitico.com/2021/12/san-simon-zahuatlan-oaxaca-municipio-pobre-poblacion/>