

EL PODER MUNICIPAL

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

La naturaleza jurídica y política del municipio comienza a ser definida después de casi cinco siglos de adaptación en México. A partir de diciembre de 1994, se le equipara con un poder político en el artículo 105 constitucional, gracias a la resolución de la Suprema Corte de Justicia en el juicio de amparo promovido por el ayuntamiento de Mexicali, resuelto en agosto de 1992. Este suceso ocurrió ochenta años después que la Revolución Constitucionalista Mexicana proclamó al Municipio *Libre*.

La lentitud con que se ha dado la evolución política del municipio es sorprendente; sin embargo, aunque se ha avanzado en el reconocimiento del municipio como un nivel de *gobierno* del Estado federal, todavía el federalismo mexicano se reduce en la mayoría de sus términos al binomio *gobierno federal-gobiernos estatales*, olvidando a los miles de gobiernos municipales.

Si la soberanía se definiera de acuerdo a la expresión de José María Morelos en sus *Sentimientos de la Nación*, como la facultad de dictar leyes propias, sin sometimiento a otro nivel de gobierno, el municipio todavía no es soberano, por lo que tampoco forma parte de la asociación de co-soberanía que caracteriza a los sistemas federales.

Si el actor fundamental de los *Estados Unidos Mexicanos* como nación, son precisamente los estados, las partes sustanciales de éstos, debieran ser igualmente los *Ayuntamientos Unidos* de cada entidad federativa, no considerados como una mera división territorial, como se acotaba antes de la reforma constitucional de 1996 al artículo 115, sino como la base de gobierno de las mismas entidades federativas; Sin embargo, no ha habido nunca esta manifestación en su estructura, y es el pueblo el componente único de los estados.

La Revolución Mexicana no profundizó en la autonomía o soberanía municipal, y se concentró en la eliminación de una vieja institución de la Constitución de Cádiz, que fue la jefatura política, por la cual los municipios fueron subordinados y subyugados a la autoridad del gobernador en turno. La aparente “libertad” del municipio se centró en la eliminación de dicho funcionario, sin adoptar medidas estructurales sobre sus facultades o su integración con órganos de gobierno a imagen y semejanza de los estatales o federales.

No obstante, es verdad que hasta la fecha, el municipio sigue siendo considerado como una mera división geográfica del Estado federado; como si éste a su vez, fuera una mera distribución geográfica de la Unión federal. Esta concepción que se desprende del Derecho Romano es no sólo anticuada sino incompatible con el federalismo. Los municipios se han caracterizado de acuerdo a dos principios: el romano y el germánico; siendo el primero el que se consagra en el primer párrafo del artículo 115 constitucional, cuando se refiere a los municipios libres como la base de la división territorial de los estados. Mientras que el principio germánico le otorga capacidad jurídica para actuar como persona colectiva, tal como lo estableció el artículo 25 del Código Civil federal desde 1928.¹

Falta por elaborar el principio federal del municipio que lo armonice con los dos niveles de gobierno, y se le reconozca no sólo su personalidad jurídica, sino su capacidad política para legislar y establecer las políticas públicas pertinentes a la comunidad que gobierna. La descentralización administrativa ha avanzado más que la descentralización política del municipio. En la administración pública contamos con los ejemplos de los organismos autónomos que dictan sus propios estatutos y reglamentos, se gobiernan a sí mismos y los controles administrativos están bien definidos para no interferir con su autonomía. Comparando una universidad pública, cuya autonomía está incluso reconocida constitucionalmente, poca diferencia se observa con los municipios mexicanos, abrumados por los controles y falta de presupuesto. El primer autor sobre la estructura constitucional de los municipios, anotaba a fines del siglo XIX:

Debe separarse lo más pronto que sea posible, el principio o la organización que sostiene la autoridad absorbente del Estado, y

¹ Juan Mata Vázquez. *Derecho Público Mexicano*. Tipografía Literaria de Filomeno Mata. 1879. México, pág. 180.

aceptarse la libertad de los municipios; esto será también, reconocer la *existencia natural y libre* de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres.²

(...) La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia, y el termómetro más seguro de la calidad de un gobernante o del interés de un legislador.³

Miguel Lira y Ortega representa en México el portavoz de este movimiento del poder municipal. Contemporáneo de Juan M. Vázquez, Lira y Ortega definió como estadista la naturaleza del municipio en su nativa Tlaxcala. El recién instaurado Estado de 1857, tenía que dar sus primeros pasos en la vida política autónoma, con la ayuda de sus municipios; por ello, Lira trabajó afanosamente para darles su estructura jurídica y su sostén económico en la industria textil. Luchó por la asimilación de Calpulalpan como municipio del Estado y preconizó la colaboración entre municipios con el acuerdo de Nanacamilpa, para compartir el agua hacia el nuevo municipio de Calpulalpan.

La reiterada lucha de hacer de Tlaxcala un Estado libre y soberano, asociado a la Federación Mexicana, y de evitar su asimilación a otros estados o su permanencia como territorio federal, tal como había acontecido en el periodo de 1824 a 1857, hizo que la confirmación de sus municipios fuera la base de su nueva categoría de Estado, por lo que los municipios fueron la piedra fundante de la nueva entidad federativa. Lira y Mora comprendió que la libertad municipal y la voluntad de las personas que los habitaban no podían equivocarse en su deseo de verse insertos en una entidad con plenitud de poderes políticos. La soberanía popular, fundante de la independencia nacional en 1808 y 1810, podía legitimar igualmente con toda fuerza, la autodeterminación de nuevos estados o la división de territorios para integrar nuevos estados, como había sucedido en 1847 y 1849 con la creación del Estado de Guerrero, entre muchos otros casos. Esta soberanía popular se ligó a la institución municipal para clamar por la creación del Estado de Tlaxcala, convirtiéndose entonces en un poder municipal.

² Vázquez. *Op. Cit.*, pág. 184.

³ *Op. ult. Cit.*, pág. 197.

Como lo aseveran Ricardo Jiménez y Manuel Suárez, para el caso de Querétaro:

El gobierno de la ciudad y de los pueblos nunca ha cesado. En los momentos de calamidad, de peligro, de crisis, los antiguamente curiales siempre estuvieron en su cargo para intentar salvar la situación. Hubo una continuidad de la que no ha gozado ninguna otra institución política en México. Los ayuntamientos fueron un puente entre la Colonia y el nuevo Estado independiente, y así en cada cambio de rumbo político. Cuando se desintegraba una corporación, las juntas de vecinos siempre estuvieron prestas para cubrir el vacío. (...)

El ayuntamiento permaneció casi por inercia, debido principalmente a que en su esencia está el ser una instancia primaria de gobierno, el primer nivel de organización política de la sociedad, la forma de articulación más cercana al individuo en lo tocante a los intereses de la comunidad, o desde el punto de vista jerárquico, la más inferior y por ello imprescindible. Los órganos superiores de la estructura gubernamental pueden ser suprimidos, como ocurrió con el Congreso del Estado y el Tribunal Superior de Justicia en ciertos lapsos, pero no el cabildo.⁴

Aun antes de existir el gobierno, delegado o propio de Tlaxcala, los ayuntamientos eran una realidad en la entidad y ellos opinaron y sostuvieron la idea de formar un nuevo Estado.

Lira y Ortega es designado gobernador sustituto del Estado de Tlaxcala el 18 de julio de 1867, después de una sucesión de gobernadores y emergencias ocasionadas por la intervención francesa y el azote de las gavillas que propiciaron una incertidumbre e inseguridad sin precedentes en el Estado. Sus actos de gobierno se encaminaron a establecer el orden y la paz que merecía el Estado y el País después de diez años de guerra. Su estrategia fue precisamente reconstruir la organización interna de la entidad, dictando el Reglamento Provisional para el gobierno interior de los distritos del Estado (1º de abril de 1868), la Ley sobre Organización de

⁴ *La Constitución de 1869*. Centro de Estudios Constitucionales. Gobierno del Estado de Querétaro. 1998., págs. XLIII y XLIV.

la Hacienda Municipal (18 de enero de 1869) y la primer Ley Orgánica del **Poder Municipal** (7 de julio de 1869).

Con 60 municipios en la actualidad, Tlaxcala es un Estado que valora la existencia de estas entidades como parte constitutivas de su gobierno, no sólo de su territorio.

Hasta diciembre de 1994, el municipio no contaba con medios de defensa constitucional;⁵ por lo que si su autonomía, patrimonio o funciones eran afectados por otro nivel de gobierno, se encontraba en un estado de indefensión. Como el municipio es una entidad pública, no identificada con las personas privadas colectivas, no se le reconocían garantías individuales, por lo que sus agravios no podían ser desahogados a través del juicio de amparo. Tampoco sus integrantes o ediles, como partes del ayuntamiento se les reconocía abiertamente la defensa de sus intereses a través del amparo.⁶

En el juicio de amparo en revisión numero 4521/90 promovido por el ayuntamiento de Mexicali, cuyo presidente municipal Milton Castellanos jr. Inició en 1990, se estableció por vez primera en su resolución de agosto de 1992, que el municipio debería ser equiparado a los poderes de un Estado, en los términos del artículo 105 constitucional, que desde 1917 había establecido el juicio denominado controversia constitucional.⁷

⁵ Ni siquiera podía acudir a la Suprema Corte de Justicia, con base en el más elemental derecho de petición, para que investigara alguna conducta violatoria de los derechos humanos de su comunidad, con fundamento en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Expediente 286/47. Ayuntamiento de Honey, Puebla. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*. Primera Parte. Pleno. Tesis 112., pág. 246.

⁶ En algunos países latinoamericanos, que en su origen recibieron la influencia del amparo mexicano, han permitido que las entidades públicas, como las propias entidades federativas o los municipios, puedan interponer juicio de amparo para proteger los intereses superiores de la comunidad frente a la infracción por parte del gobierno federal de alguna obligación constitucional; tal como sucedió en Venezuela donde once entidades federativas (Mérida, Falcón, Cojedes, Yaracuy, Vargas, Sucre, Portuguesa, Trujillo, Táchira, Amazonas y Zulia) demandaron en amparo al Gobierno Federal la entrega de ingresos extraordinarios por concepto de ingresos de exportación de hidrocarburos y sus derivados, que importa el 50% de dichos ingresos, según el artículo 4°, 5° y 25 de la Ley que crea el Fondo de Inversión para la estabilización macroeconómica, publicada en la Gaceta Oficial del 14 de junio de 1999; Esta omisión de aportación por parte del Gobierno Federal viola, aparentemente, el artículo 167, ordinal 4° parte *in fine*, de la Constitución de Venezuela que determina como ingresos propios de los estados, aquellos provenientes de “asignaciones especiales”. Vid. http://politica.eud.com/2000/06/21/recurso_gob.html

⁷ La tesis numero XLIII/96 del Pleno de la Suprema Corte, publicada en el SJF y su Gaceta el 18 de marzo de 1996 determina: “Los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia

Originalmente, este juicio encaminado a dirimir controversias sobre las competencias del Estado federal entre estados y Federación, se extendió a los conflictos constitucionales entre los poderes de un Estado; pero el municipio ¿era un verdadero poder? Tal como lo aseveró Miguel Lira y Ortega en Tlaxcala desde 1869, y lo establecían las constituciones de ese Estado y de Hidalgo de fines del siglo XIX (?).

Con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, el municipio quedó finalmente equiparado a un poder del Estado, para fines de la controversia constitucional y, por fin, para que tenga un medio de defensa a su alcance. Los municipios en México han reaccionado muy bien a esta medida y gracias a ella, ahora la mayoría de los casos son planteados por los municipios contra actos del gobierno estatal que les causan agravio, con ello se ha fortalecido la democracia y el Estado de Derecho.⁸

No obstante, la equiparación a un poder del Estado permanece como una afirmación que nos lleva todavía a la necesidad de definir la naturaleza jurídica y política del municipio. ¿Es acaso el municipio un organismo público similar a los demás poderes del Estado? Si es así, ¿cuáles son los

constitucional, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto (*el artículo 105 constitucional*) como a la sazón estaba vigente (1992) había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional".

⁸ La primer controversia constitucional planteada por un municipio y sustanciada por la Suprema Corte, a partir del reconocimiento que se hizo en el Amparo Mexicali, fue la de Ciudad Delicias contra el gobierno del Estado de Chihuahua, sobre la competencia constitucional de administrar el Registro Civil (1/93). En el interesante estudio de Héctor Fix Fierro sobre *Controversias Constitucionales y Federalismo*, presentado en el Congreso Virtual Iberoamericano "El municipio hacia el siglo XXI" (<http://www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa6/HFF/hecff.htm>), llega a las siguientes conclusiones: 1. De 1917 a 1998 se han presentado 197 controversias constitucionales, siendo el bienio de 1995-1996 el de mayor acumulación de casos (32); 2. El total de controversias iniciadas por los municipios representan la inmensa mayoría de las mismas con el 88% del total; 3. 109 municipios de 15 estados han iniciado el procedimiento de controversia constitucional; 4. Los municipios que han recurrido a la controversia constitucional con mayor frecuencia han sido Monterrey (5 casos), Río Bravo (Tamps.), Ciudad Victoria (Tamps.), y Chihuahua (Chih.) (4 casos), así como San Pedro Garza García (3 casos); 5. En ocasiones, los municipios de una entidad se han unido para presentar un frente común en su agravio constitucional contra el Gobierno del Estado, tal como ha ocurrido con el municipio de Aguililla y 50 municipios más de los estados de Michoacán y Oaxaca y 32 municipios más del mismo Estado; 6. Del total de controversias, la Suprema Corte ha encontrado fundados los argumentos de los municipios actores en pocos casos, de los cuales resaltan cuatro: Tarimbaro (Mich), Aguililla (Mich.), Valle de Bravo (Edo.Mex.) y Río Bravo (Tamps.) y 7. La resolución de una controversia dura aproximadamente de 14.7 a 15.1 meses, dependiendo de si se llega al fondo en la resolución; excepto en los casos en que la Federación es parte actora, cuyo promedio es de no más de 9 meses.

frenos y contrapesos que se observan entre el municipio y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial? ¿Existen controles obvios entre los poderes del Estado y el municipio?, sin embargo, ¿dichos controles son de la misma manera que entre los poderes del Estado?, o ¿semejan más a los controles entre la Federación y los estados?

Detrás de la frase “poder municipal”, descansa el deseo insatisfecho de atribuirle al gobierno de las localidades la categoría de autonomía política que merecen, pero puede encubrir también la reafirmación de control por parte del Estado hacia su establecimiento, lo cual sería contrario a su deseada autonomía de auto-gobierno.

Por ello, este ensayo pretende reflexionar sobre la pertinencia del término de poder municipal, para abandonar el aspecto retórico del mismo y tratar de asignarle un significado técnico preciso, conforme a las tendencias de independencia y nivel de gobierno compatible con el sistema federal general del país. Es decir, pretende definir el principio federal de los municipios.

Se desprende que la intención de denominar originariamente como poder municipal a los municipios del Estado, descansa en la íntima unión entre el carácter popular de su gobierno, al cual el constitucionalismo mexicano lo identifica con la categoría de soberanía popular. Todo poder debe dianar del pueblo, por lo que cualquier organización u organismo de gobierno popular debe ser considerado como “poder”. Por ello, el Poder Judicial que era de elección popular en el siglo XIX, comenzó a ser cuestionado como poder a principios del siglo XX, por Emilio Rabasa, al perder gradualmente su contacto electoral. De la misma manera, la organización del electorado en electores primarios y secundarios, para formar colegios electorales, y llevar a cabo así las elecciones de los demás poderes, fue también considerado como un poder, el poder electoral lo denominó la Constitución de Querétaro de 1879, por ejemplo, en su Título Quinto.

De esta manera, la intención original del denominado poder municipal es reconocerle su carácter popular, soberano y político. Factores que se recogen en la reciente iniciativa del diputado federal Carmelo Enríquez Rosado, a nombre del Partido de la Revolución Democrática del 15 de abril

de 1999, para reformar los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución federal.⁹

Como esta iniciativa, son muchas las propuestas que tienden a convertir al municipio en una verdadera esfera de gobierno, distinta y diferenciada de los niveles estatal y federal. Antes de analizar dichas propuestas, conviene mencionar que el término de poder municipal no debe continuar implicando que los municipios cuentan con una naturaleza similar con la de los poderes de gobierno del Estado al cual se integran territorialmente, tal como la resolución en el Amparo Mexicali de 1992 y la Tesis XLIII/96 lo sostienen, pues esta aseveración pretendía la finalidad de hacer procedente la controversia constitucional para los municipios, frente a un artículo 105 constitucional omiso al respecto; Sin embargo, después de la expresa reforma de dicho precepto en 1994, no conviene seguir asimilando al municipio a la categoría de poder de un Estado.

No puede ser el municipio un poder del Estado, porque el gobierno de las localidades es y ha sido, histórica y políticamente, distinto al del Estado. No puede serlo, pues las funciones del gobierno municipal no son una delegación de las funciones del Estado, sino un atributo originario y propio de sus órganos de gobierno, establecido en la Constitución. Las autoridades municipales son diferentes en requisitos, en elecciones y en objetivos a las autoridades estatales. La jurisdicción o circunscripción territorial de las autoridades municipales es diferente al de las autoridades estatales.

⁹ Las reformas planteadas buscan los siguientes cambios: 1. Artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados y **municipios** libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. 2. Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados y **municipios** en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal, las particulares de los estados y **los estatutos orgánicos municipales**, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. 3. Artículo 115: **El municipio como base del poder político soberano, se regirá por un Estatuto Orgánico Municipal para que, gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana.** (...) Los miembros de los ayuntamientos o las personas que por elección directa, nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, durarán en su encargo el término que señale la ley local, y podrán ser reelectos para el periodo inmediato conforme a lo que determinen las constituciones, leyes estatales y los estatutos orgánicos municipales. La reforma continúa con otros puntos importantes. *Gaceta Parlamentaria*. Año II. Número 261. Martes 11 de mayo de 1999. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.

Por ello, conviene precisar en que sentido es o debe ser el poder municipal. Tal como lo señala la iniciativa de Enríquez Rosado, el municipio es un nivel de gobierno que debe contar con sus tres órganos de gobierno tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En este sentido, el poder municipal se utilizará en el sentido a que se refiere el artículo 49 de la Constitución federal, “respecto al Supremo Poder de la Federación”, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Así como en el sentido del artículo 116 constitucional que igualmente determina que “El poder público de los estados” se divide para su ejercicio en los tres órganos mencionados.¹⁰

Tradicionalmente, al ayuntamiento se le ha reconocido exclusivamente su función ejecutiva o administrativa,¹¹ aun cuando expide bando y ordenanzas, éstas se consideran como expresiones de una facultad reglamentaria, que aunque es una función esencialmente legislativa, está ligada en nuestro sistema al Poder Ejecutivo.¹² Antes de la reforma

¹⁰ Al respecto es interesante la tesis aislada de jurisprudencia, con motivo de la controversia constitucional entre el ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla del 29 de marzo de 1919: “**Poder público.** Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar.” *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo IV. p. 729. No obstante, la Suprema Corte negó sistemáticamente esta categoría al municipio antes de 1992: “Aun cuando (los municipios) forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante (sic), tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de 'poder político' a que se contrae el artículo 105 constitucional” (Controversia 2/35 ayuntamiento de Motul contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán. 26 de agosto de 1935. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLV., pág. 3577 y Controversia 2/36. Arturo Tremari y coagráviado. 6 de abril de 1936. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLVIII., pág. 349).

¹¹ Varias ejecutorias de la Suprema Corte aluden a ello cuando determinan: “Si el Presidente Municipal y los regidores de un ayuntamiento sostienen que están en posesión de sus cargos, que según el artículo 115 de la Constitución Federal **son esencialmente administrativos**, aun cuando en determinados casos sus funciones sean políticas...”. Amparo Administrativo 990/36. José A. Sarmiento y coagráviados. 30 de marzo de 1936. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLVII., pág. 5351.

¹² No obstante, aun la facultad reglamentaria municipal está degradada, pues no participa de las mismas características que la facultad reglamentaria de los poderes Ejecutivos. Siendo a nivel federal y estatal los poderes ejecutivos unimembres, en contraste, el presidente municipal no puede expedir por si mismo “acuerdos o disposiciones de observancia general”, sino que esta atribución corresponde a la colectividad denominada ayuntamiento. (Amparo en revisión 42/89 Operadora de máquinas electrónicas de diversión S. A. 15 de marzo de 1989. *Semanario Judicial de la Federación*. Octava época. Tomo III. Enero-Junio 1989. Segunda Parte - 2, pág. 569). De la misma manera, la facultad reglamentaria municipal, contraria a

constitucional de 1983 al artículo 115, los reglamentos municipales eran autónomos, particularmente los de policía y buen gobierno, pues no requerían de una ley que determinara su contenido, y desde este punto de vista eran peculiares. Sin embargo, a partir de esa fecha, los reglamentos municipales están sometidos a las “bases” que dicten las legislaturas de cada Estado, por lo que la peculiaridad de autonomía que gozaban antes, desapareció, para convertirlos en una subespecie de reglamentos administrativos, los más, delegados y subordinados a la voluntad del legislador estatal.

De esta manera, la función legislativa estatal controla la organización del municipio, sus contribuciones, su integridad territorial,¹³ la facultad

la misma facultad de los poderes ejecutivos, se considera como una delegación de la facultad legislativa estatal: “Esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los ayuntamientos, sino que la tienen derivada”. (Amparo en revisión 451/94 Juan Ruiz García y Otro. 12 de septiembre de 1996. Tesis CXIX/1996. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Tomo IV. Octubre de 1996., pág. 179). De la misma manera, “El ayuntamiento (...) tiene atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, pero no como una entidad soberana y suprema (...), sino con sujeción y apego a las bases (normativas) indicadas, de cuya observancia dependerá su validez jurídica” (Controversia Constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. 6 de noviembre de 1995. Tesis XLVI/1996. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Tomo III. Marzo de 1996., pág. 460). Aun los bandos de policía y buen gobierno, que serían los únicos reglamentos municipales considerados autónomos por el artículo 21 constitucional, deben tener buen cuidado de no afectar derechos de los gobernados: “Este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo, la libertad de trabajo, o de comercio, o su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (Artículos 14 y 16) etc. esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas” (*Semanario Judicial de la Federación*. Octava época. Tomo IV. Julio-Diciembre de 1989. Segunda Parte-2., pág. 651). En resumen, “Corresponde a las legislaturas (la atribución de legislar) y no a los ayuntamientos” (*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo II. p. 1247), a los cuales, la Constitución sólo les concede la facultad de administrar (*Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo I. p. 735), por lo que no pueden dictar contribuciones, ya que la fijación de impuestos es una atribución legislativa (*Semanario Judicial de la Federación* Quinta época. Tomo I., pág. 310 y Tomo III., pág. 1227; y Séptima época. Volumen 39. Sexta parte., pág. 41), ni establecer las remuneraciones de los servidores públicos municipales en su presupuesto de egresos (Tesis CIX/1996. No forma jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época. Tomo IV. Septiembre de 1996., pág. 358).

¹³ “Como la división territorial de una entidad federativa es de interés público para la misma, contra las leyes o actos que la establezcan, no debe concederse la suspensión, ya que se entorpecería esa misma división territorial y, en consecuencia, la suspensión es improcedente por no reunir los requisitos establecidos por la fracción I del artículo 55 de la Ley de Amparo”. Amparo Administrativo 2264/31 ayuntamiento de El Oro, Durango. 20 de agosto de 1932. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta

reglamentaria delegada, la forma en que administra su hacienda,¹⁴ su desaparición, suspensión o revocación;¹⁵ toda su existencia política está en manos de las autoridades estatales y federales. Por ello, la doctrina mexicana asevera que el *Municipio Libre* o *Poder Municipal* no es más que un nombre sin contenido.¹⁶

época. Tomo XXXV., pág. 2249. Los problemas derivados de una fusión o división territorial son ancestrales en Oaxaca y tienen una faceta actual en la problemática global en Chiapas, cuando el 23 de abril de 1999 se inició la remunicipalización de los municipios en conflicto. *La otra cara de la Remunicipalización*. Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria. Chiapas al día. Núm. 153. 29 de abril de 1999. <http://www.ciepac.org/bulletins/bolec153.html>.

¹⁴ Muy pocas ejecutorias han sido dictadas de manera positiva hacia la facultad municipal de administrar su hacienda y bienes, entre ellas tenemos a las dos siguientes: La Constitución y el Código Civil “no sólo (hablan) de las personas físicas, sino de las personas morales, entre las cuales quedan comprendidas los municipios; y es evidente que si el artículo 27 constitucional, en su fracción I, concede a los mexicanos, sin limitación alguna, el derecho de obtener concesiones de aguas, los municipios (siendo) personas morales mexicanas, y todavía más representantes genuinos de los mexicanos en su organización política, no pueden quedar excluidos de esta enumeración” (Amparo Administrativo en Revisión 2839/34. Ayuntamiento de Toluca. 17 de abril de 1935. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLIV., pág. 1143). En el mismo sentido, “Es de estimarse inconstitucional el acto del gobernador de un Estado por el cual se incauta de los arbitrios municipales, pues el Constituyente ha querido que los ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses, y constituyan la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente; todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales. Además, cualquier ley en que se apoye un gobernante para sustituirse en las atribuciones administrativas de los ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional”. (Amparo Administrativo en Revisión 4600/39. Ayuntamiento de Álamo Temapache, Veracruz. 29 de septiembre de 1939. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo LXI., pág. 5202).

¹⁵ Y contra la resolución de la Legislatura no procede el amparo, “porque el derecho a desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político” y por lo tanto no justiciable, poco importando que se alegue la violación al supuesto derecho de percibir sus sueldos inherentes al cargo, ya que al ser dichos emolumentos una consecuencia de la investidura política, son accesorios a ese derecho político no justiciable. (Amparo Administrativo en Revisión 5640/35. Gustavo Alcaraz. 21 de noviembre de 1935. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLVI., pág. 4050. Amparo Administrativo en Revisión 5636. Florencio Tintos. 28 de noviembre de 1935. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta época. Tomo XLVI. Parte 5., pág. 4618. Amparo en Revisión 5588/73. Wilbert Chi Góngora y Otros. 19 de noviembre de 1974. *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima época. Volumen 71. Primera Parte., págs. 21 y 22). Aunque a partir de la controversia constitucional planteada por el ayuntamiento de Valle de Bravo contra la Legislatura del Estado de México, por la declaratoria de la suspensión de sus ediles, la Suprema Corte ha comenzado, no sin crítica, a revisar el fundamento político de dichas declaratorias.

¹⁶ Julio D'Acosta y Esquivel Obregón. *El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional*. Editorial Jus. Colección de Estudios Jurídicos. México. 1948., pág. 139.

No sólo la doctrina sino los partidos políticos en México han propiciado varias reformas estructurales al municipio. El Partido de Acción Nacional ha propuesto la capacidad del municipio de expedir su “Carta Municipal” que sea su propia Constitución, con el objeto de que contenga la organización diferenciada de cada uno de los más de 2,400 municipios, todos ellos diferentes entre sí, por lo que no es racional que se les organice de acuerdo a leyes uniformes que ni siquiera dictan o aprueban, sino que les son impuestas por el Estado.¹⁷

Muchos son los temas de renovación municipal que nos depara la agenda política para convertir al municipio en un verdadero poder municipal. Debe abandonarse la elección por planilla y preferirse la elección individual por regidor, para lograr su verdadera representatividad. Debieran diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional del ayuntamiento, olvidando su vocación exclusivamente administrativa. Para ello, el presidente municipal debiera encargarse de la gestión municipal y de la aplicación de las ordenanzas municipales, expedidas por los regidores o por los que se encarguen según la Carta Municipal de la aprobación de normas generales;¹⁸ para ello se debe establecer en cada Constitución local un ámbito de competencia exclusivo municipal en el ámbito legislativo, no sólo en la realización de actos administrativos y servicios públicos. Los síndicos o jueces municipales deben resolver los conflictos que la Constitución local y las cartas municipales les encomiendan.

No puede consolidarse el poder municipal si no se le reconoce la posibilidad de reelección relativa de sus integrantes, a un periodo o dos, según lo establecido en la Carta Municipal. De esta manera se promueve la democracia a través del contacto electoral, la responsabilidad de los ediles frente a sus electores y la planeación de políticas municipales.

Pero el punto fundamental debe comenzar con la reforma constitucional para otorgar al municipio facultad legislativa en el ámbito de su competencia, fijada ésta en las constituciones federal y local. La composición de un órgano legislativo municipal deberá ser proporcional a

¹⁷ Miguel Bazdresch Parada. *Naturaleza del Municipio y la agenda para renovarlo*. 20 de marzo 2000. <http://web.iteso.mx/iglom/mbaz032000.htm>, pág. 6.

¹⁸ Al Presidente municipal se le podría encargar la facultad reglamentaria de las ordenanzas municipales, a través de acuerdos y bandos de carácter general, pero subordinados a los bandos.

la cantidad de habitantes del municipio, fijando un mínimo y un máximo en la Constitución estatal, y cuidando de la proporcionalidad en la representación poblacional.

La reforma constitucional emprendida en América Latina ya recoge esta preocupación. La Constitución de Venezuela de 1858 diferenció la estructura del denominado “Poder Municipal” en un jefe y un Consejo Municipal. El actual artículo 136 de la Constitución recién aprobada de Venezuela establece que el poder público se distribuye entre el poder municipal, los estados y el nacional. La autonomía municipal es definida en el artículo 168 de dicha Constitución con la enumeración de atribuciones fundamentales: 1) elección de sus autoridades; 2) gestión de las materias adscritas a su competencia y 3) creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Finalmente, la Constitución venezolana reconoce en el artículo 175, la función legislativa municipal depositada en el consejo respectivo.

La Constitución Brasileña de 1988 determina en su artículo 29 que el municipio se rige por la ley orgánica que apruebe con una mayoría calificada la propia Cámara Municipal; es decir, su propio Poder Legislativo. El artículo 30 de la misma Constitución describe las facultades municipales, cuyo primer apartado lo constituye la de legislar sobre los asuntos de interés local.¹⁹ La fiscalización de los recursos municipales se hace por la propia Cámara Municipal, con la ayuda del Tribunal de Cuentas del Estado y del propio municipio.

El presente de los municipios de estos países representa el futuro del municipio mexicano. El país ha quedado a la zaga en éstos y otros aspectos fundamentales del gobierno y la democracia. Reconocer y hacer realidad el viejo anhelo de un poder municipal es recuperar el tiempo perdido de un compromiso histórico.

¹⁹ Otras facultades son: cumplimentar la legislación federal y estatal, instituir y recaudar los tributos de su competencia, crear y suprimir sus distritos, organizar y prestar —directamente o por concesión— los servicios públicos de la comunidad, mantener por si —o con la cooperación de la Federación y de los estados— la educación pre-escolar y primaria, mantener de la misma manera los servicios de salud, llevar a cabo el parcelamiento del suelo y proteger el patrimonio histórico y cultural de acuerdo con la legislación nacional y estatal.