

## LA CONSTITUCIÓN TENDRÁ QUE OTORGARLES A LOS MUNICIPIOS LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Jacinto FAYA VIESCA

SUMARIO: I. *Las reformas y adiciones del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 crearon el orden de gobierno municipal.* II. *El orden de gobierno municipal reside exclusivamente en el ayuntamiento.* III. *El “gobierno municipal” es el cuarto orden de gobierno creado por la Constitución. Los dos primeros fueron la Federación y los estados. El tercero lo fue el gobierno del Distrito Federa, y el cuarto, el “gobierno municipal”.* IV. *El gobierno municipal es una forma de gobierno republicano, representativo y popular.* V. *El municipio libre, constitucionalizado en 1917, no le atribuye al municipio la autonomía municipal.* VI. *Las patrióticas y brillantes participaciones de Jara y Medina en el constituyente de 1917, y su valiente defensa a favor del municipio libre.* VII. *Para los constituyentes Jara y Medina, el municipio sólo podía gozar de libertad si la Constitución le garantizara una verdadera libertad hacendaria.* VIII. *Necesidad de que el artículo 115 defina y precise en qué consiste “el municipio libre”, y además, la indispensable necesidad de que la Constitución consagre la garantía institucional de la autonomía municipal.* IX. *Las Constituciones de los países más avanzados del mundo le han otorgado al municipio de manera expresa la garantía institucional de la autonomía municipal.* X. *Los propósitos de la “la autonomía municipal” delineados por los grandes “declaraciones” de países americanos y europeos a favor del municipio.* XI. *El esencial papel histórico de los municipios ha estado siendo aplastado por gobiernos centralistas y antidemocráticos.* XII. *Nuestro artículo 115 constitucional ha fortalecido enormemente al municipio, pero es necesario que consigne la garantía institucional de la “autonomía municipal”.* XIII. *Los grandes avances del derecho municipal de Alemania gracias a la protección que la Constitución federal otorga a sus municipios.* XIV. *La necesidad de considerar en nuestra Constitución la obligación de participar a los municipios con un porcentaje preciso, de lo que se recaude del impuesto sobre la renta*

*de las personas físicas. XV. La urgente e indispensable necesidad de que la Constitución mexicana instituya un derecho constitucional municipal de organización, presupuestario, impositivo y de participación y colaboración hacendarias*

## I. LAS REFORMAS Y ADICIONES DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CREARON EL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL

El 23 de diciembre de 1999, el Constituyente Permanente mexicano aprobó la décima reforma al artículo 115 constitucional, desde su inicio en 1917. En este apartado solamente comentaremos la reforma a la fracción I.

En estas reformas y adiciones destaca como la más importante la contenida en la fracción I, al crear nuestra Constitución un orden de gobierno más, a los tres ya anteriormente creados. En efecto, si bien es cierto que tradicionalmente sólo contamos en toda nuestra historia constitucional con dos órdenes de gobierno: el federal y el de los estados, con motivo de las reformas y adiciones al artículo 41 constitucional se creó un tercer orden de gobierno: el del Distrito Federal.

Con relación a esta décima reforma de 1999, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Fortalecimiento de Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República, entre otras cuestiones, dictaminó: “esta modificación representa (se hacía referencia a la fracción I) un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental”; y más adelante: “es (el municipio) el primer orden de gobierno y el más cercano a la población”.

El dictamen de las Comisiones Unidas del Senado señaló dentro del apartado denominado “Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del municipio”, lo siguiente:

Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la Fracción I se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por su lado se define que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento y no administrado como en el texto vigente. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como un orden gubernamental.

Resulta absolutamente evidente que las reformas y adiciones a la fracción I tuvieron un solo propósito: retirar del artículo 115 la categoría constitucional consistente en que el municipio es administrado por un ayuntamiento, y en su lugar, consignar la nueva categoría constitucional, de que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento”. Y además, reforzar esta nueva categoría constitucional, con la mención expresa en la misma fracción I, en el sentido de que “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.

Estas reformas y adiciones a la fracción I del artículo 115 establecen con claridad dos cuestiones fundamentales: primera, que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, y segundo, que “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.

La primera cuestión fundamental le otorga al municipio la calidad de orden de gobierno, como lo tienen también el gobierno federal, el gobierno de los estados y el gobierno del Distrito Federal. Y al hablar de estos cuatro órdenes de gobierno le atribuirá al concepto gobierno un sentido amplio, y no el restringido, que en ocasiones se le atribuye para denominar solamente a la función ejecutiva. En este caso, entendemos por gobierno federal, no solamente a la función formalmente propia del Ejecutivo Federal, sino a la jurisdicción federal en su conjunto, que abarca los tres poderes federales. Y así, de igual manera, al hablar del gobierno de los estados hacemos referencia a los tres poderes de cada uno de nuestros 31 estados, y cuando hablamos del gobierno del Distrito Federal, no nos estamos refiriendo a las funciones exclusivas del jefe de gobierno, sino a esa jefatura, pero también a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial.

## II. EL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL RESIDE EXCLUSIVAMENTE EN EL AYUNTAMIENTO

Pues bien, cada municipio cuenta con un orden de gobierno, que tiene como residencia exclusiva un ayuntamiento. En consecuencia, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento. Sabemos que el ayuntamiento no es la única autoridad con que cuenta un municipio, sino que

existen (según la población de cada municipio) otras autoridades: secretaría del ayuntamiento, tesorería, departamento de policía, rastro, alumbrado, obras públicas, alcoholes, urbanismo, etcétera.

Pero es necesario saber que todas estas dependencias son meras autoridades administrativas que no ejercen ni un solo acto de gobierno, sino solamente desempeñan una función formalmente administrativa. La totalidad de los actos de la tesorería municipal, o de la policía, por más importantes que sean para la población de un municipio, tienen solamente el carácter de actos administrativos, y jamás, de actos de gobierno. En cambio, la totalidad de los actos que lleve a cabo el ayuntamiento constituyen actos de gobierno. Habrá actuaciones del ayuntamiento realmente irrelevantes, pero no escapan de su naturaleza gubernamental. En estricto sentido constitucional, el ayuntamiento, aunque realice actos materialmente administrativos, la realidad es que formalmente siempre estará ejerciendo una función gubernamental.

El ayuntamiento no puede escindir sus funciones, es decir, unas veces actuar administrativamente, y otras, gubernamentalmente, pues el ayuntamiento (de acuerdo con la fracción I del artículo 115) tiene como única competencia el gobernar al municipio, en virtud de que el gobierno municipal “se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”.

La totalidad de las dependencias del municipio están sometidas al ayuntamiento. El ayuntamiento gobierna, es decir, tiene a su mando directo a la totalidad de las dependencias administrativas.

El presidente municipal no es el jefe del gobierno municipal, sino que forma parte de ese gobierno, junto con los regidores y los síndicos. El gobierno municipal se deposita en el ayuntamiento, quien ejerce el gobierno de manera colegiada.

### III. EL “GOBIERNO MUNICIPAL” ES EL CUARTO ORDEN DE GOBIERNO CREADO POR LA CONSTITUCIÓN. LOS DOS PRIMEROS FUERON LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS; EL TERCERO LO FUE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Y EL CUARTO, EL “GOBIERNO MUNICIPAL”

La segunda cuestión fundamental de las reformas y adiciones a la fracción I consiste en que se crea de manera expresa la categoría de “gobierno municipal”, gobierno que “se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”. Esto significa que la Constitución creó expresamente un

cuarto orden de gobierno: “el gobierno municipal”. Y también significa que este gobierno municipal tiene la naturaleza constitucional de indivisible. Es decir, que no puede ejercerlo el presidente municipal, uno o varios regidores o síndicos o uno o varios altos funcionarios, como pudiera ser el tesorero, etcétera.

El gobierno municipal, al ser indivisible, significa que solamente lo podrá ejercer el ayuntamiento como órgano colegiado.

En el ayuntamiento no se dan, como en los gobiernos de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, la clásica división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el gobierno municipal solamente existe constitucionalmente un solo poder: el ayuntamiento. Junto al poder del ayuntamiento existen autoridades administrativas que están bajo su mando, y que solamente ejecutan funciones administrativas, pero jamás funciones gubernamentales.

El ayuntamiento ejerce de manera exclusiva el gobierno municipal, en virtud de que es la única autoridad política del municipio. Y lo es, en virtud de que los miembros que integran el ayuntamiento son electos de manera popular y directa. En consecuencia, el gobierno municipal nace constitucionalmente debido a la voluntad política de quienes con su sufragio eligen a los miembros del ayuntamiento. Esta elección directa que los sufragantes hacen en relación con los miembros del ayuntamiento responde al mandato constitucional de que “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”.

En consecuencia, el ayuntamiento adquiere las competencias exclusivas para gobernar al municipio, por mandato directo del artículo 115, vinculándose este mandato a las dos disposiciones más importantes de la estructura orgánica de la Constitución federal. Primeramente, el Ayuntamiento nace a la vida política y constitucional de su municipio por efecto de una “elección popular directa”. Es decir, que el ayuntamiento “dimana del pueblo”, como un efecto directo de la soberanía nacional que “reside esencial y originariamente en el pueblo”, tal y como lo ordena el artículo 39 constitucional.

El presidente municipal, los regidores y los síndicos, que integran el ayuntamiento, son autoridades que expresan la voluntad popular a través de una elección directa, elección que es expresión de la soberanía, que radica única y exclusivamente en el pueblo.

#### IV. EL GOBIERNO MUNICIPAL ES UNA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO Y POPULAR

Pero además, el ayuntamiento, como depositario exclusivo del “gobierno municipal”, se enmarca en una forma de gobierno republicano, representativo y popular. Y esta naturaleza constitucional ya anunciada expresamente en el primer párrafo del artículo 115 tiene una vinculación con la otra esencial disposición de la estructura orgánica de nuestra Constitución general de la República: su vinculación con la idea de que el “gobierno municipal” es, simplemente, un fenómeno de incardinación en la capital idea de nuestra República representativa, democrática y federal, tal y como está expresada en el artículo 40 constitucional.

Y como corolario de lo anterior, el pueblo de cada municipio “ejerce su soberanía” (para el caso de las competencias municipales) a través del ayuntamiento, pues así lo determina (de acuerdo con una interpretación constitucional integrativa) el artículo 41 constitucional.

Aun cuando el “gobierno municipal” se ejercerá de manera exclusiva por el ayuntamiento, es evidente que el presidente municipal, los regidores y los síndicos ejercen, mediante su actuación, verdaderos y reales actos de gobierno, siempre y cuando sus actos respondan a mandatos expresos del ayuntamiento, o a disposiciones que la ley les otorgue. Igualmente, cuando sus actos respondan a lo estatuido en los reglamentos municipales.

El ayuntamiento es el único depositario del “gobierno municipal”, pero necesariamente requiere expresarse y materializar sus determinaciones y competencias a través de ciertas personas físicas. Y estas personas solamente pueden serlo el presidente municipal, los regidores y los síndicos.

Ahora bien, quien tiene competencia constitucional para gobernar, obviamente la tiene para administrar. La administración municipal es una consecuencia necesaria del “gobierno municipal”. La administración municipal está sometida al gobierno municipal. Por ello, la totalidad de las autoridades administrativas del municipio (tesorería, policía, obras públicas, etcétera) son dependencias y autoridades subordinadas al ayuntamiento, pues es este órgano político el único que podrá ejercer el gobierno del municipio.

Como podemos observar, las reformas y adiciones al artículo 115, del 23 de diciembre de 1999, en cuanto le otorgaron al municipio la compe-

tencia para que pudiera contar con un gobierno municipal, constituye una de las reformas más importantes y trascendentales para la vida política, social y económica en toda la historia del municipio mexicano. Desde nuestra primera Constitución de 1824 hasta diciembre de 1999, jamás los municipios de México habían constituido un orden de gobierno, pues solamente la Constitución de 1917 le otorgó al municipio la competencia de administrar, pero no de gobernar a la comunidad municipal.

#### V. EL MUNICIPIO LIBRE, CONSTITUCIONALIZADO EN 1917, NO LE ATRIBUYE AL MUNICIPIO LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Algunos estudiosos del derecho municipal mexicano han defendido la idea de que la constitucionalización en 1917 del municipio libre constituyó la consagración de una real autonomía municipal, aun y cuando se diera esta consagración en el solo nivel conceptual y no en la realidad de la vida municipal.

En realidad, el Proyecto de Carranza sobre la primera parte del artículo 115, en el que se consignaba la mención expresa del municipio libre, padeció del grave defecto, que se ha mantenido hasta nuestros días: el constitucionalizar la frase de “municipio libre”, sin haberlo definido. Y esta grave deficiencia ha permanecido hasta nuestros días, pues la Constitución general de la República, desde 1917 hasta nuestros días (octubre del año 2003), no ha definido qué entiende por la fórmula política del “municipio libre”.

Nuestra Constitución no otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio mexicano, lo que vendría a facilitar la tarea para interpretar el concepto de “municipio libre”. Pero tampoco, en ninguno de sus artículos, señala los elementos esenciales de esta libertad municipal.

Esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del desarrollo municipal desde 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea del “municipio libre” no se le han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana haya podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto, aparentemente cumbre, pero realmente desprovisto de fuerza constitucional y política.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en estos últimos 86 años, no ha emitido criterios sólidos y progresistas que hubieran podido contribuir a definir y a expandir la idea del “municipio libre”.

## VI. LAS PATRIÓTICAS Y BRILLANTES PARTICIPACIONES DE JARA Y DE MEDINA EN EL CONSTITUYENTE DE 1917, Y SU VALIENTE DEFENSA A FAVOR DEL MUNICIPIO LIBRE

En el Constituyente Permanente de 1916-1917, el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza se leyó el dictamen sobre los artículos 115 y 122. Esta lectura del dictamen se llevó a cabo en la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917. Una parte del dictamen decía:

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados, los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Más adelante expresaba el documento:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Como podemos observar, el dictamen no define lo que debe entenderse por “municipio libre”. A lo más, el documento señala las tres reglas a que hace referencia; reglas de escasa fuerza, pues no dice (y mucho menos el artículo tal y como fue aprobado en 1917) cómo van a alcanzar los municipios su independencia ni cómo van a formar su hacienda; y ello independientemente de que la palabra “independencia” (en el dictamen) sólo fue una palabra vacía, pues no se dijo cuál era la naturaleza de esa independencia.



En la 59a. sesión ordinaria, celebrada el 24 de enero de 1917, el diputado Jara, al referirse al debate de la fracción II del artículo, manifestó:

Señores Diputados: Si la Comisión no hubiera traído al debate la II Fracción del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general.

Vemos que para el gran constituyente Jara, la libertad municipal consistía en la libertad económica de los municipios. Y esta afirmación es válida, pues en esa misma intervención, Jara expresó:

Si damos por un lado la libertad política (se refiere a los municipios), si alardeamos de que los han amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedando simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, Señores Diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía dirigir nuestro voto por el Artículo en la forma en que lo ha expuesto la Comisión.

Por su parte, el diputado Medina, miembro de la Comisión, expresó:

Señores Diputados: La Comisión ha visto con toda complacencia que los Señores Diputados que se han inscrito en pro (para el debate) y aquellos que han hablado en contra del Dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe de contar el Municipio... Pues bien; éstas consideraciones generales y fundamentales se imponen a la Comisión cuando ésta necesita darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la Nación Mexicana, consistente en el establecimiento del Municipio Libre. ¿De qué manera se establecerá el Municipio Libre ya no como una prome-

sa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, Señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ése momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre.

## VII. PARA LOS CONSTITUYENTES JARA Y MEDINA, EL MUNICIPIO SÓLO PODÍA GOZAR DE LIBERTAD SI LA CONSTITUCIÓN LE GARANTIZARA UNA VERDADERA LIBERTAD HACENDARIA

Jara, Medina y otros constituyentes defendieron la idea del municipio libre, en el sentido de que solamente podría existir el municipio libre siempre y cuando se le garantizara una verdadera libertad hacendaria.

Por supuesto que la valiente y lúcida defensa de Jara, Medina y otros, de la libertad de la hacienda municipal, como fundamento del municipio libre, fue muy importante en 1917, pues ni las Constituciones federales de 1824 y de 1857 mencionaban al municipio, y mucho menos lo incluían como una institución constitucional.

Pero aun así, el Constituyente de 1917 no precisó la naturaleza y alcance del municipio libre, ni mucho menos estableció las disposiciones constitucionales necesarias para crear la garantía institucional del municipio libre. Se tuvo la gran idea de institucionalizar constitucionalmente al municipio; se le atribuyó la calidad de libre, pero no se implementaron las garantías necesarias en la Constitución para darle eficacia a la institución del municipio libre, como tampoco se determinaron los elementos esenciales de esa libertad.

La sola libertad hacendaria jamás ha sido suficiente en la historia del municipio en el mundo para hacer de esta institución un orden de gobierno que gestione todos los intereses de la comunidad. Pero además, la libertad de la hacienda municipal no fue garantizada en la Constitución de 1917, como tampoco fue garantizada en las importantes reformas y adiciones al artículo 115, tanto en 1983 como en 1999. En consecuencia, aun y cuando se quisiera hacer de la libertad hacendaria la condicionante fundamental del municipio libre, ni aún así podríamos afirmar que la fórmula política del “municipio libre” está cumplida, pues la realidad es que

ni las reformas de 1987 ni las de 1999 han implementado garantías institucionales que permitan la operación efectiva del municipio libre.

VIII. NECESIDAD DE QUE EL ARTÍCULO 115 DEFINA Y PRECISE  
EN QUÉ CONSISTE “EL MUNICIPIO LIBRE” Y ADEMÁS,  
LA INDISPENSABLE NECESIDAD DE QUE LA CONSTITUCIÓN  
CONSAGRE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL  
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Por todo lo anterior, consideramos que la próxima reforma constitucional al artículo 115 debe conservar la mención de “municipio libre”, pero que necesariamente tendrá que definirse ese concepto.

Sólo que esta definición no deberá quedar como una cláusula cerrada, sino más bien como una definición con fuerza potencial expansiva. Tendrá que aclararse que los elementos del municipio libre constituyen solamente un mínimo, y no un límite; es decir, que la definición y enumeración de los elementos de esa institución son solamente enunciativos y garantías mínimas, salvando la idea, y, eso sí, dejándola claramente expresa, de que el municipio libre tiene todas las competencias necesarias para gestionar los intereses de la comunidad.

Ahora bien, esa próxima reforma al artículo 115 tendrá obligatoriamente que incluir de manera expresa una nueva categoría constitucional que muchos creen que la contiene el artículo 115. Me refiero a la categoría constitucional de la autonomía municipal. Jamás en nuestra historia constitucional se ha consagrado a favor del municipio la autonomía municipal. Equivocadamente se ha pretendido asimilar la idea del municipio libre con la de autonomía municipal, constituyendo esa asimilación o analogía un error histórico y doctrinario fundamental, pues la autonomía municipal goza hoy en el mundo entero de un enorme prestigio. Creemos, pues, que es necesario señalar algunos datos históricos, doctrinarios y criterios constitucionales de otros países, sobre la autonomía municipal. Y ello, con la finalidad de ir despertando en la conciencia de los juristas mexicanos y de los legisladores del país la gran necesidad de incorporar la categoría de la autonomía municipal en nuestro artículo 115 de la Constitución federal.

A pesar de la pobreza hacendaria de la gran mayoría de los municipios de nuestro país, y a pesar de la casi nula fuerza política de los municipi-

pios en relación con la Federación y con las entidades federativas, en estos momentos se da una contrastante paradoja: por una parte, municipios empobrecidos, instituciones municipales sometidas al centralismo de la Federación y al centralismo de sus estados; y, por otra parte, un estatuto constitucional digno de admiración.

Lo que ha sucedido en Alemania, Francia, Italia, Austria y España, es que a pesar de que estas naciones no han regulado con solidez la institución del municipio, sí en cambio han suplido estas deficiencias, y con creces. Como un ejemplo podemos mencionar la protección que de los municipios han hecho sus tribunales constitucionales. En cambio, en México, a pesar de que con la reforma y adiciones al artículo 115 en 1983, ya contábamos con un estatuto constitucional municipal que permitía una fuerza expansiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación poco hizo en estos últimos veinte años en la tarea de haber configurado una institución municipal con una poderosa fuerza política, hacendaria y constitucional, a través de criterios de la Corte en una tarea integradora y expansiva sobre el municipio libre.

#### IX. LAS CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES MÁS AVANZADOS DEL MUNDO LE HAN OTORGADO AL MUNICIPIO DE MANERA EXPRESA LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En los países donde el municipio ha tenido una vida más exitosa en gran parte se ha debido (a pesar de su pobre regulación constitucional) a que han incorporado en sus Constituciones (y lo han hecho con fuerza y claridad) la poderosa categoría constitucional de la autonomía municipal. En este sentido, la buena suerte de los municipios en Europa ha corrido pareja a la firme protección constitucional que en esos países se ha hecho a favor de la autonomía municipal.

En la vida constitucional de las naciones hay conceptos cumbres que orientan y dotan de contenido y de fuerza a determinadas instituciones constitucionales. Por ejemplo, el principio de supremacía constitucional, los derechos fundamentales, los instrumentos de defensa constitucional de esos derechos, la justicia constitucional, la irretroactividad de las leyes, etcétera. Pues bien, en toda la historia del municipio en el mundo, un concepto cumbre ha destacado por sobre todos los demás, y no ha

destacado porque se trate de un concepto que haya sido muy bien determinado ni porque haya sido necesario crearlo a partir de una artesanía constitucional genial. Nada de eso; ha sido cumbre porque les ha permitido a los municipios de todo Occidente ir conquistando permanentemente etapas superiores para su desarrollo político y económico. Este concepto cumbre es el de la autonomía municipal, que tiene ya prestigio mundial; y a tal grado ha sido así, que no solamente es el principio más importante en la vida de los municipios de los países más avanzados del mundo, sino que además ha ocupado la atención del Consejo de Europa, al haberse creado la Carta Europea de la Autonomía Local, en 1985.

Es cierto que el concepto de autonomía, como lo advirtió Giannini, no ha podido ser precisado jurídicamente, sino más bien las diversas opiniones de la doctrina sobre este concepto han contribuido en gran medida a su confusión. Por ejemplo, nuestra Constitución no tiene una idea precisa, cuando constitucionalmente hace uso de este concepto. En el artículo 41 hace referencia al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo. Pero este concepto de autonomía es muy distinto al de la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y los dos conceptos anteriores son muy distintos a la idea de la autonomía universitaria.

No obstante la equivocidad del concepto de autonomía, la realidad es que cuando este concepto se predica de los municipios, en todo Occidente se le da a esta autonomía la connotación de un espacio de libertad para que los municipios se autoorganicen y para que puedan gestionar con entera independencia y fuerza política los intereses de la comunidad.

#### X. LOS PROPÓSITOS DE “LA AUTONOMÍA MUNICIPAL” DELINEADOS POR LAS GRANDES “DECLARACIONES” DE PAÍSES AMERICANOS Y EUROPEOS A FAVOR DEL MUNICIPIO

Si examinamos los criterios de los tribunales constitucionales de España y de Alemania, principalmente; si estudiamos la dogmática constitucional italiana y francesa, y si leemos cuidadosamente la declaración universal de la autonomía local, acordada en Río de Janeiro el 25 de septiembre de 1985; la Carta Europea de Autonomía Local, acordada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985; la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas, Venezuela, el 22 de noviem-

bre de 1990, y la Declaración de Cartagena de Indias sobre la Autonomía Local Iberoamericana de Municipalidades, aprobada en Colombia el 19 de noviembre de 1993; si estudiamos todo esto muy detenidamente, sabremos que, de una manera u otra, hay una absoluta claridad de los propósitos fundamentales de la autonomía municipal. Algunos de estos propósitos son los siguientes:

- La autonomía comprende la autonormación, es decir, la capacidad de los municipios para darse, en gran parte, sus reglas de organización.
- La autonomía exige que los municipios gocen de reales y capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.
- La autonomía significa la capacidad de autogestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales.
- La autonomía implica que los municipios tengan atribuidas competencias constitucionales y legales suficientes para poder regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de su comunidad.
- La autonomía municipal es de tal importancia, que exige se consigne expresamente en la Constitución.
- La autonomía tiene la libertad plena para ejercer su actividad en todas las materias de la que no estén expresamente excluidas.
- La autonomía exige que materias cuya competencia esté reservada a otros ámbitos de gobierno, y no sean atendidas por estas instancias, pueden ser gestionadas por el municipio.
- La autonomía exige que la Constitución y el Estado proteja de tal manera a los municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.
- La autonomía deberá fincarse en la elección de las autoridades municipales a través de procesos democráticos auténticos.
- La autonomía municipal tiene que ser garantizada institucionalmente por la Constitución, con la jerarquía de un derecho fundamental. En este caso estaríamos hablando de un derecho fundamental institucional, que importa a toda la comunidad municipal.
- La autonomía exige que se reconozca constitucionalmente al municipio como un orden de gobierno.

- La autonomía necesariamente tiene que expresarse en acciones propias del interés de la comunidad, por lo que las actividades del municipio tendrán que tener el mayor margen posible. Estas actividades necesariamente tienen que incluir los derechos del municipio para proteger el medio ambiente, la salud pública, etcétera.
- La autonomía municipal no permite que la Constitución ni el legislador limiten su naturaleza, sino más bien que éstos garanticen un mínimo muy amplio de actividad para los municipios.
- La autonomía implica el reconocimiento de la Constitución de cláusulas abiertas, para que el municipio gestione los intereses de la comunidad, de acuerdo con las condiciones cambiantes de las circunstancias económicas y sociales del momento.

#### XI. EL ESENCIAL PAPEL HISTÓRICO DE LOS MUNICIPIOS HA ESTADO SIENDO APLASTADO POR GOBIERNOS CENTRALISTAS Y ANTIDEMOCRÁTICOS

Éstos son algunos de los elementos esenciales que entre los países de la Unión Europea y en algunos países de América se consideran como fundamentales, si queremos contar con municipios que recuperen su esencial sitio en la historia de la humanidad. El lugar de los municipios y su papel en la vida de las naciones ha sido arrebatado por políticas centralistas y francamente antidemocráticas. El municipio, como el lugar ideal para darle vida a la democracia y a las libertades, ha sufrido un atentado por parte de los gobiernos centrales en todo el mundo.

Afortunadamente, en las naciones más desarrolladas se ha venido gestando una vuelta al municipio, ante los fracasos de las políticas centralistas que han devastado las libertades, el medio ambiente, la creatividad de las comunidades, las costumbres y el desarrollo armónico de las naciones.

Pues bien, la Constitución mexicana, la legislación y los criterios de nuestra Suprema Corte se han mantenido al margen de esta avasalladora construcción del concepto cumbre de la autonomía municipal. Este concepto cumbre, que cuenta ya con una sólida constitución doctrinal, constitucional y jurisprudencial, por las Constituciones y tribunales constitucionales de Alemania, España, Francia, Italia y por los tratados internacionales en materia de autonomía municipal, en México, ha sido ignorado. Y a tal grado ha sido así, que siendo la autonomía constitucional el principio ver-

tebral de los municipios en las democracias más avanzadas, es fecha que nuestra Constitución federal ni siquiera lo ha mencionado.

## XII. NUESTRO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL HA FORTALECIDO ENORMEMENTE AL MUNICIPIO, PERO ES NECESARIO QUE CONSIGNE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA “AUTONOMÍA MUNICIPAL”

Resulta evidente, pues, que no basta con que nuestro artículo 115 consigne la idea de “municipio libre” (que no lo define ni lo dota de fuerza expansiva); como tampoco basta con que se haya consignado expresamente la existencia del “gobierno municipal” (aunque hay que decir que este reconocimiento expreso ha constituido un avance inconmensurable, siendo una de las conquistas más importantes del municipio mexicano en toda su historia). Resulta indispensable que la próxima reforma constitucional al artículo 115 no solamente consigne expresamente el concepto de autonomía municipal, sino que además lo defina y lo deje abierto para ulteriores desarrollos por parte de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación. Igualmente, en esa próxima reforma al artículo 115 deberá explicarse y dotar de contenido político a la consignación que ya existe en el artículo 115, del concepto “municipio libre”. Estos tres conceptos tendrán un efecto vinculante, potenciándose uno al otro, en una permanente fuerza expansiva constitucional y política.

## XIII. LOS GRANDES AVANCES DEL DERECHO MUNICIPAL DE ALEMANIA GRACIAS A LA PROTECCIÓN QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL OTORGA A SUS MUNICIPIOS

El derecho municipal de Alemania ha encontrado en el artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn, una poderosa protección. La dogmática constitucional de esa nación ha manifestado que los *Länder* (el equivalente a nuestros estados) tienen que observar la máxima del “Comportamiento de lealtad municipal”. Este comportamiento se da en la relación de cada uno de los *Länder* alemanes con sus municipios.

La esencia y el propósito del “comportamiento de lealtad municipal” tiene un solo objetivo: fortalecer la autonomía municipal. Y en este sentido, la dogmática constitucional alemana se orienta en el sentido de que en toda relación que se dé entre los municipios y los Ejecutivos o Legis-



lativos de los *Länder*, siempre, estos Ejecutivos y Legislativos tendrán que limitar su intervención ante los municipios. Se trata de una limitación tendiente a proteger a los municipios ante intervenciones de los *Länder*, sin una clara y verdadera justificación.

Pero es que la regla, no sólo en Alemania, sino en todos los países, es la tendencia natural de los estados (en el caso de un país federal) a intervenir desmesuradamente en la vida de los municipios. Y es que la historia de los municipios del mundo ha sido la lucha constante para librarse de la opresión y del abuso de autoridades más poderosas.

Este artículo 28.2 de la Constitución alemana, textualmente dice: “Se deberá garantizar a los municipios el derecho de resolver todas las cuestiones de la comunidad local en el marco de las leyes con arreglo a su propia responsabilidad. Las asociaciones de municipios tendrán también en el marco de su ámbito legal de competencia el derecho de autonomía, con arreglo a lo que disponga la ley”.

Este artículo se encuentra en el apartado II, correspondiente a la Federación y a los *Länder*, lo que muestra el alto componente federal de los municipios alemanes.

Expresamente, el citado artículo 28.2 establece una garantía constitucional de contenido federal para los municipios. Se trata de un artículo perteneciente a una parte (la parte II) de la Constitución, dedicada a regular exclusivamente lo referente a la Federación alemana y a los *Länder*, es decir, a los estados miembros de la Federación de Alemania.

Expresamente, el artículo 28.2 establece la garantía constitucional, para que los municipios puedan ejercer (su derecho constitucional) “el derecho de resolver todas las cuestiones de la comunidad local en el marco de las leyes con arreglo a su propia responsabilidad”. Es una garantía para todas las cuestiones de la comunidad, y con arreglo a su propia responsabilidad (la responsabilidad, por supuesto, de los municipios).

Para la Constitución alemana, los municipios, y las asociaciones de municipios, gozan de autonomía municipal, y estas entidades y corporaciones públicas pertenecen al derecho constitucional de los *Länder* y de la Federación alemana.

En una estricta interpretación constitucional del apartado II, en la cual se encuentra el artículo 28.2, la Federación alemana asume la responsabilidad de proteger a los municipios y las asociaciones de municipios. El artículo 28.2 no solamente protege “el derecho de autonomía” de los municipios y de sus asociaciones, sino que además protege y garantiza (ése

es su compromiso) el derecho constitucional de los municipios para “resolver todas las cuestiones de la comunidad local”. Este derecho activo institucional de los municipios obliga a una pasividad por parte de los *Länder*, para no intervenir en todas aquellas cuestiones que los municipios puedan resolver por ellos mismos.

Así se ha pronunciado la dogmática constitucional alemana, y ése ha sido el criterio reiterado de los tribunales constitucionales de los *Länder* y del Tribunal Constitucional Federal.

El derecho de los municipios a gozar de ingresos financieros suficientes “para resolver todas las cuestiones de la comunidad local” es un derecho constitucional financiero municipal. Cuando los *Länder* a que pertenecen, o cuando la Federación, en su caso, no proporcionan a los municipios y a las asociaciones municipales los ingresos suficientes, estas entidades y corporaciones pueden acudir a los tribunales constitucionales de los *Länder*, o bien, al Tribunal Constitucional Federal, según sea la violación de que se trate.

Los municipios alemanes están también protegidos por la Constitución. En efecto, el artículo 106.6, textualmente dice:

El producto de los impuestos reales corresponderá a los municipios; el de los impuestos locales de consumo y de lujo a los propios municipios o, según lo disponga cada Poder Legislativo regional a las agrupaciones de municipios. Los municipios tendrán derecho a fijar topes impositivos para los tributos reales en el marco de las leyes. Si en un Estado no existiere ningún municipio, corresponderá al Estado mismo el rendimiento de los impuestos reales y de los tributos locales de consumo y de lujo. La Federación y los estados, podrán participar mediante una fórmula de reparto en el producto del impuesto industrial. Los detalles del reparto serán regulados por una Ley Federal que requerirá del asentimiento del Consejo Federal. Con arreglo a lo que disponga el Poder Legislativo regional, podrán establecerse los impuestos reales y la participación municipal en el producto del Impuesto sobre la Renta como base de cómputo para los repartos.

Como vemos, los municipios alemanes tienen la garantía constitucional de percibir impuestos reales, que se extienden no sólo a la constitución rústica y urbana, sino también a la actividad industrial. La jurisprudencia y dogmática alemanas han denominado a este derecho municipal la “garantía de los impuestos reales”.

Pero además, los municipios alemanes también reciben una parte de la recaudación del Impuesto sobre la Renta. En efecto, así lo establece el artículo 106.5 de la Constitución Federal:

Los municipios recibirán una parte del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (y no de las personas morales: esta aclaración es nuestra), que deberá ser puesta por los estados en manos de los municipios respectivos sobre la base de las cuotas por Impuesto sobre la Renta pagada por sus habitantes. La reglamentación se hará mediante una ley federal que requerirá aprobación del Consejo Federal, y que podría disponer que los municipios fijen tipos impositivos para la participación municipal.

#### XIV. LA NECESIDAD DE CONSIDERAR EN NUESTRA CONSTITUCIÓN LA OBLIGACIÓN DE PARTICIPAR A LOS MUNICIPIOS CON UN PORCENTAJE PRECISO DE LO QUE SE RECAUDE DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

De las amplias protecciones a que está obligada la Federación y los *Länder* a favor de los municipios, hay una (entre varias muy posibles) que perfectamente se podría aplicar en la República mexicana. Nos referimos al hecho consignar en la Constitución federal de México la obligación de participar con un porcentaje expresamente cuantificado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a favor de los municipios.

Como solamente se trataría del Impuesto sobre la Renta de personas físicas (y no de personas morales), esta participación sería equitativa y del propio interés para la propia Federación. En efecto, los municipios estarían muy interesados en participar con la Federación en esta tributación, en la que existe no solamente una gran evasión fiscal, sino que millones de mexicanos con capacidad contributiva no tributan, porque ni siquiera están localizados como contribuyentes.

Una de las soluciones más eficaces y rápidas para aumentar el número de contribuyentes consistiría en participar a los municipios sobre este impuesto. Los municipios se encargarían junto con la Federación y los estados, de incorporar a millones de contribuyentes; algunos, que se encuentran en la economía informal, y otros, que evaden al fisco. Los municipios sí conocen a las personas físicas, y están en posibilidad de conocer mejor que la Federación la verdadera capacidad contributiva de las

personas físicas. Además, son los municipios los únicos que verdaderamente tienen los medios para localizar a los millones de potenciales contribuyentes que están en la economía informal y que no tributan.

Si la Federación participa a los municipios de este impuesto sobre la renta de las personas físicas se elevarían considerablemente los ingresos fiscales para la Federación, los estados y los municipios, y se podría arreglar de fondo y de manera permanente el grave problema de la economía informal.

#### XV. LA URGENTE E INDISPENSABLE NECESIDAD DE QUE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA INSTITUYA UN DERECHO CONSTITUCIONAL MUNICIPAL DE ORGANIZACIÓN, PRESUPUESTARIO, IMPOSITIVO Y DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN HACENDARIA

A primera vista, pudiera parecer que propuestas de este tipo no podrían ser viables, dada la debilidad de la gran mayoría de los municipios de México. Pero esto sería una mera suposición, siendo, en cambio, una realidad la total ineficacia del gobierno federal en sus políticas para ensanchar la base de la pirámide de los contribuyentes y las medidas para disminuir la evasión fiscal.

Siempre que alguien pretende dotar de autonomía a los municipios de México, y de fortalecerlos en sus finanzas, las críticas son las mismas: los municipios no están preparados para llevar a cabo tareas administrativas complejas, se fomentaría la corrupción, se incrementaría el caciquismo local, se debilitaría a los estados, etcétera.

Recordemos que durante decenios se decía que el pueblo mexicano no estaba listo para la democracia, y que por ello lo mejor era continuar con una “democracia dirigida”.

La realidad es que todos los municipios del mundo se han enfrentado a lo largo de la historia con el poder político de los más poderosos: los monarcas, emperadores, dictadores, conquistadores, jefes militares victoriosos. Pero también se siguen enfrentando en las sociedades democráticas con el poder central, tanto en los países con sistemas unitarios como en los sistemas federales.

A pesar de todas estas luchas, el municipio en el mundo ha sobrevivido y se ha fortalecido. Y esencialmente ha sido así, no por una concesión del poder central, sino por el hecho de que el municipio es una comuni-

dad natural primaria del ser humano, y porque se ha demostrado históricamente que la autoridad municipal es la más cercana y la más sensible para resolver los problemas de la comunidad.

En México, a pesar de nuestros casi doscientos años de nación independiente, nuestra Constitución federal no le ha otorgado aún a los municipios la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Este concepto de la autonomía municipal ha cobrado un enorme prestigio en las sociedades democráticas de las naciones más avanzadas. Para Schmidt, la autonomía municipal es un “fermento especial” del orden fundamental democrático y libre de Alemania. Para STERN, esta autonomía municipal “asegura una descentralización organizativa, la cooperación material ciudadana en la localidad. Establece vínculos con el espacio que le es familiar al ciudadano, acentúa la sensación de patria, crea sentimientos de integración, puede despertar iniciativas propias productivas, actúa frente a la alienación y el anonimato burocráticos”.

Independientemente de la necesidad de consignar en nuestro artículo 115 constitucional la garantía de la autonomía municipal, resulta indispensable ampliar (por supuesto que en la Constitución federal) el derecho constitucional municipal, en varios de los títulos de nuestra Constitución federal. Un derecho constitucional municipal de organización, presupuestario, impositivo, de participación hacendaria con la Federación y los estados, y de participación en tareas de competencia federal y de los estados. Un poderoso derecho constitucional municipal tendrá que partir, obligadamente, de la institucionalización constitucional de la autonomía municipal, como fórmula política, orgánica y funcional, para el municipio mexicano.