



Las aporías de la libertad municipal en el sistema constitucional mexicano

MA. SOLANGE MAQUEO RAMÍREZ

I. INTRODUCCIÓN

El Municipio en México, como diría Elisur Arteaga (1994), está inmerso en una serie de mitos que poco o nada tienen que ver con la realidad. Su aparición tiene un origen claramente vinculado a la época revolucionaria y al ideario sustentado por los llamados gobiernos de la Revolución. Uno de esos mitos es precisamente el Municipio “libre”, que se traduce en la no intermediación entre el gobierno municipal y el estatal, en la autonomía hacendaria, en la escuela de la democracia, y en la concepción del Municipio como un nivel de gobierno más en nuestro sistema federalista.

El problema es que si bien estos tópicos no coinciden con la realidad o sólo coinciden limitadamente, como veremos en el desarrollo de la presente monografía, éstos se encuentran configurados dentro de nuestra Carta Magna, concretamente en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, el Municipio libre, y lo que el mismo conlleva, se ha transformado en un imperativo constitucional.

Ante esta situación conviene plantearse hasta dónde el precepto constitucional en cita se constituye en parte de lo que Lasalle (1994) denomina “pseudoconstitucionalismo”, esto es, en proclamar lo que no es, en hacer pasar por constitucional lo que es un engaño o una mentira o, lo que es más, en tratar de defender lo indefendible dada la pretendida adopción de un esquema “federalista”. Es incontrovertible que dotar de libertad al Municipio y, con ello, dotarlo de facultades propias y ajenas al Estado federado implica necesariamente la minimización del poder estadual. Así pues, ¿podemos hablar de Municipio libre tanto en el plano teórico como en el plano práctico?

Para estar en posibilidad de dilucidar el planteamiento anterior es necesario, evidentemente, verificar hasta dónde el Municipio puede efectivamente considerarse “libre”, tomando en cuenta para ello que la libertad, dentro de ciertos márgenes lógicos de actuación dada la existencia de otros niveles de gobierno como el federal y el estatal, se condiciona no sólo por la existencia de una autonomía económica o hacendaria, sino también por una autonomía política y social, todo ello aunado a la capacidad para autorregularse tanto en su propio esquema organizativo y funcional como en el ejercicio de

las facultades que le han sido conferidas por los distintos órdenes jurídicos superiores al suyo propio.

Efectivamente, la libertad del Municipio está condicionada por su capacidad de actuación en diversos ámbitos (económicos, políticos, sociales y jurídicos), que necesariamente se interrelacionan entre sí de tal forma que la falta o carencia de uno repercute en los otros. De ahí que para afirmar la existencia o inexistencia de la libertad municipal sea necesario tomar en consideración cada uno de esos ámbitos, pero si como hemos dicho la falta de uno necesariamente afecta a los otros, bastará, para confirmar los mitos que circundan a esta institución, con referirnos a los aspectos económicos y jurídicos del mismo.

II. EL MUNICIPIO LIBRE EN NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

La idea del Municipio "libre" no proviene de nuestros antecedentes constitucionales inmediatos. Acaso esta afirmación explique en cierta medida las diferencias entre la realidad municipal y su régimen jurídico constitucional.

La creación del principio de libertad municipal en nuestro sistema jurídico constitucional es propia de los caudillos revolucionarios, en una clara intención por retomar, con ciertos matices, el modelo de Municipio medieval o Municipio novohispano pregaditano. Esto, evidentemente, significó un quebrantamiento en el esquema municipal que venía operando desde la Constitución de Cádiz de 1812, ya que si bien es cierto que esta Norma Fundamental gozó de escasa vigencia en la Nueva España, también lo es que ésta se constituyó en la principal fuente de la organización municipal mexicana. Su influencia fue directa en el Código Fundamental de 1824, y en las diversas constituciones de las entidades federativas. Los constituyentes de 1824 dieron por hecho el gobierno interior de las ciudades y poblaciones, que era el que había derivado de la Constitución gaditana. Éste es el caso del Acta de Reformas de 1846 y de la Constitución de 1857, que salvo escasas referencias al Municipio, omitieron regular a esta institución. El criterio dominante de la época era que la regulación de los municipios, con vista al sistema federal, era una función de los estados y que éstos, tomando en consideración sus propias particularidades, lo harían observando sus propios usos y costumbres.

Así, la historia constitucional del Municipio en México pueda diferenciarse claramente en dos etapas: una, que inicia en los debates de los constituyentes de Cádiz y, otra, a partir de la promulgación del Plan de Guadalupe de 1913, al que se le adiciona la Ley del Municipio libre de 25 de diciembre de 1914, que pasaría íntegramente al texto constitucional de 1917. Pero, mientras que la Constitución de Cádiz tenía como principal objetivo recuperar potestades para la nación, la Constitución de 1917 parte de la idea contraria: dotar de amplias potestades al Municipio.

1. Primera etapa: la Constitución de Cádiz de 1812

La reforma municipal liberal gaditana en tanto que recuperación de potestades nacionales fue más allá de la mera abolición de los señoríos jurisdiccionales y de los privilegios. De acuerdo con Merino, retomado y detallado por Rafael Estrada (2004), los debates en las Cortes de Cádiz, en gran medida provenientes de las posiciones de ultramar, giraron en torno a tres ejes vertebradores:

El primero de ellos tenía por objeto la expansión o generalización de los municipios. La intención era dotar de Municipio o Cabildo a las poblaciones de acuerdo a un determinado número de munícipes (más de 1000 almas). Al respecto destaca la propuesta de Ramos Arizpe en el sentido de dotar con municipalidad o Cabildo a las poblaciones de las "Provincias Internas de Oriente de la América Septentrional". Es claro que la propuesta, adoptada por la Constitución de Cádiz, se hacía cargo de una importante realidad ultramarina, poniendo ayuntamientos en los pueblos que no lo tuvieran y en los que convendría que los hubiese, entendiéndose por esto último ahí donde su proliferación no resultase pernicioso al proceso nacional. Esta cláusula de conveniencia permitía eludir el riesgo de una excesiva fragmentación municipal de los tradicionales reinos y de las proyectadas provincias, pero a su vez incluía la exigencia de instalar ayuntamientos en donde hubiese pueblos de más de mil almas, esto es, en donde más se requiere tenerlos, ya por las distancias, ya por el sistema político con el que hasta entonces se habían gobernado.

De esta forma, la expansión del Municipio al mayor número posible de pueblos dejaba a un lado su implantación ligada a criterios de cercanía política e influencia de grupos locales sobre la casa real, para comenzar a ser un simple problema técnico de población.

El segundo eje consistía en la elección popular de los oficios municipales. Se abandonó, así, el carácter perpetuo de dichos oficios para dar paso a su elección popular y a su temporalidad. Evidentemente esta reforma en la vida municipal no estuvo exenta de quejas por parte de la clase criolla. Prosperó sin embargo como una medida para garantizar la representación política de los ciudadanos y para desplazar, a un tiempo, a aquellas oligarquías locales que se habían apoderado de los cargos públicos municipales. Como afirma Rafael Estrada (2004) "la abolición de los oficios perpetuos se planteó más como un proceso de recuperación de potestades por parte de la nación que como un procedimiento expropiatorio o de limitación a la propiedad privada". Se hizo, además, en beneficio de los pueblos que se consideraban trascendentes en el proceso de constitucionalización de la nación española.

Finalmente, el tercer eje versaba sobre la composición del Municipio. Era necesaria, a efecto de evadir cualquier semejanza con el sistema federal, la implantación de órganos superiores de control y vigilancia. Si para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos, compuestos de alcaldes, regidores y síndicos procuradores, la Constitución gaditana fue cuidadosa en especificar que éstos estarían presididos por el jefe políti-

co, donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Cabe decir que precisamente la presencia de los jefes políticos pretendía ser el factor de unión entre el poder central y la administración municipal.

Este último aspecto introducido por la Constitución de Cádiz es quizá el más importante para los efectos del presente estudio, toda vez que la presencia de los jefes políticos dejaba en claro la propia naturaleza municipal. El Municipio era concebido como una "agencia administrativa", lo que en palabras de la teoría administrativa se considera como un "organismo descentralizado por región". Así el Municipio en aquél entonces no era independiente ni autónomo del poder central; era, simplemente, una forma de organización administrativa destinada a mantener y favorecer los intereses colectivos presentes en una comunidad vecindada en una determinada circunscripción territorial, más que concebirse el Municipio como un nivel de gobierno, era la forma natural y lógica de cumplir con las aspiraciones democráticas del pueblo y de gestionar de manera más eficaz los servicios públicos dada la cercanía de las autoridades con las necesidades de cada localidad.

Ahora bien, el régimen interior de las ciudades y poblaciones derivado de la Constitución gaditana es adoptado por los constituyentes de 1824. Se confiaba a las autoridades electas popularmente, renovables anualmente, con facultades para emitir bandos de policía y buen gobierno y con cierta autonomía financiera. De ahí que la adopción del modelo federativo anglosajón en la primera Constitución de nuestra vida independiente se limitara a precisar la distribución de competencias entre el gobierno federal y el estatal, haciendo caso omiso de la organización municipal. Se entendía que técnicamente no era necesario regular lo que ya se encontraba regulado.

Por el contrario, la Constitución de las Siete Leyes de 1836, de corte centralista y claramente conservador, reguló minuciosamente al Municipio en la Sexta Ley (arts. 22 a 26). De acuerdo con Elisur Arteaga (1994), las reformas introducidas por esta Norma Fundamental no estuvieron motivadas por el interés nacional o por el ánimo democratizador, sino por la preocupación de erradicar cualquier signo de "federación", sin dejar de salvaguardar los privilegios e intereses de las clases económicamente favorecidas. Así, de acuerdo con esta Constitución, la formación de los ayuntamientos sólo podría efectuarse entre aquellas personas que tuvieran un capital físico o moral que produjera por lo menos quinientos pesos anuales. Además, las prefecturas y subprefecturas, con funciones de control y vigilancia, adquirirían un carácter irrestricto y se constituían en una clara autoridad intermedia entre los gobernadores de los departamentos y los municipios. Sin embargo, la organización municipal a nivel constitucional no implicó un resquebrajamiento del sistema que venía operando desde la Constitución gaditana, dado que como cabe recordar, ésta tenía la intención de centralizar el poder y el temor fundado a todo lo que oliera a federalismo. En esta etapa el Municipio todavía presenta cierta autonomía y conserva sus facultades para emitir ordenanzas. Y si bien es cierto que en 1836 se introduce

por primera vez la figura de la declaración de desaparición de los ayuntamientos, retomada por la vigente Constitución política, también lo es que esta institución se contemplaba en algunas de las extinguidas entidades federativas.

Por su parte, la Constitución de 1857, misma que retoma el sistema federalista con la novedad de un Congreso unicameral, retomó el esquema planteado por la Constitución de 1824, para que la organización municipal quedara en manos de las entidades federativas en atención a sus propias características y particularidades. Así, salvo escasas referencias al tema, por ejemplo en la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, los estados y los municipios o la elección popular de las autoridades municipales, omitió en su texto las bases para la organización municipal. Esto, evidentemente, permitió la pervivencia del modelo municipal adoptado en las Cortes de Cádiz y con ello el de las prefecturas a efecto de evitar la pulverización, en este caso, del sistema federal.

Sin embargo, no es sino con el régimen del porfiriato cuando los jefes políticos se transforman en una institución aborrecible. Como destaca Reynaldo Robles (2002), los jefes políticos se convirtieron en la cara misma de la dictadura y el absolutismo. Esto es comprensible no porque en sí mismos tuvieran esta encomienda, sino que el régimen porfirista buscaba un control absoluto de todo lo relacionado al ejercicio del poder gubernamental. Pero la imagen que durante este periodo adquirieron los jefes políticos fue determinante para que los caudillos revolucionarios buscaran a toda costa su extinción y convirtieran a la libertad municipal en uno de los postulados fundamentales de la Revolución.

Así, en 1906, en San Luis Missouri, los hermanos Flores Magón junto con los principales dirigentes de la oposición al régimen de Porfirio Díaz, lanzaron el "Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", en el cual, entre otras aspiraciones de índole política y social, señalaban la necesidad de suprimir a los jefes políticos, "que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante". Además, el citado Programa indicaba la necesidad de "multiplicar y robustecer" el poder municipal. Asimismo, el "Pacto de la Empacadora" de Pascual Orozco (principal opositor de Madero en la región norte del país), señalaba, además de la supresión de los jefes políticos, que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos. Por su parte, la Ley del Municipio libre del 25 de diciembre de 1914, establecía que "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente".

De esta forma, la libertad municipal y con ella la supresión de los jefes políticos se convirtió, junto con la reforma agraria y laboral, en uno de los bastiones del movimiento revolucionario que pasaría a ocupar un lugar central en los debates constituyentes de 1917.

2. Segunda etapa: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Los debates en torno al Municipio del Constituyente de Querétaro fueron de los más apasionantes y prolongados. El debate se originó a raíz de la propuesta de la Comisión que adicionaba las propuestas presentadas por Carranza, a efecto de reconocerle expresamente personalidad jurídica a los municipios y, principalmente, dotarlos de libertad hacendaria. Era sabido por todos que la libertad del Municipio sólo sería una realidad si éste contaba con libertad económica. De ahí que el proyecto sometido a debate incluyera en la fracción II del artículo 115 constitucional lo siguiente:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

Evidentemente esta adición al proyecto original daba origen a serios desacuerdos entre los constituyentes. Era un hecho que la libertad política y administrativa no se conseguía sin una verdadera libertad económica, pero sujetar la libertad económica a la vigilancia del poder estatal implicaba una intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio, implicaba una subordinación que precisamente pretendía evitarse con la supresión de los jefes políticos. Asimismo, el hecho de que la Suprema Corte conociera de los conflictos hacendarios daba cierta injerencia a los poderes centrales, de ahí que se llegara a sugerir que quien conociera de dichos conflictos fuera la Legislatura local o, en su caso, el Tribunal Superior de Justicia. Otra cuestión arduamente debatida consistía en determinar si lo mejor era que la recaudación se efectuara por los municipios o, en su caso, no sería mejor que se establecieran con exactitud cuáles ingresos le correspondían al Municipio y recaudara únicamente éstos a efecto de que el Estado se allegara también de manera directa de ingresos propios. Respecto a esta última cuestión una de las intervenciones más brillantes, al decir de Reynaldo Robles, fue la del diputado José Álvarez, quien había sido presidente municipal de Zamora, Michoacán. Destacaba que si bien el Municipio de Zamora había venido actuando de esta manera, es decir, que recaudaba los ingresos públicos correspondientes y posteriormente participaba de ellos al Estado, el implantar un sistema de tributación a dos niveles de autoridad (Municipio y Estado) confundiría enormemente a los contribuyentes ya que no sabrían a quién pagar qué.

Además, el citado diputado destacaba que la intervención de la Suprema Corte para la resolución de los conflictos hacendarios era la mejor opción, ya que de otra forma si lo hacía alguno de los poderes del Estado (sea la Legislatura o el Tribunal Superior de Justicia) daría lugar a una posible contradicción de intereses, toda vez que el presupuesto de dichos poderes estatales provendría de la recaudación que efectuara el Municipio.

Posteriormente, los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron una solución que para muchos estudiosos del Derecho Constitucional, entre ellos Tena Ramírez, fue la más sensata. Esta propuesta clasificaba concretamente los ingresos que debían corresponder a los municipios y sólo éstos serían recaudados directamente por aquéllos; en caso de conflicto, si aparecía entre el Ejecutivo local y el Municipio decidiría la Legislatura, y si surgía entre ésta y el Municipio, resolvería el tribunal superior. Al respecto, los diputados Medina y Jara formularon un voto particular que proponía que la hacienda de los municipios “se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que le asigne el Estado a cada Municipio; las controversias entre los poderes del Estado y los municipios serían resueltas por el tribunal superior”.

Sin embargo, las propuestas antes dichas no tuvieron una aceptación unánime. Los argumentos ya habían sido elaborados y cada diputado había sentado claramente su opinión al respecto. Así, el debate en torno a la libertad hacendaria del Municipio se prolongaba y era imposible llegar a un acuerdo.

En la sesión permanente que pondría fin al debate, celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por última vez el tema. Cabe decir que el agotamiento físico entre los constituyentes se había hecho presente, de ahí que la solución adoptada, y la única posible para poner fin a la discusión, consistía en retomar el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucional, según la fórmula presentada por el diputado Ugarte, y con ella dejar a un lado cualquier consideración de fondo respecto de la libertad hacendaria y de la relación entre los poderes del Estado y sus municipios. Así, el texto original del artículo 115 constitucional quedó como sigue:

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

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

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

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

[...]”.

Como puede observarse, el texto original de nuestra Constitución vigente omitió cualquier consideración en torno a los puntos más controversiales en los debates del Constituyente de Querétaro y su redacción tuvo un alcance limitado, especialmente en comparación a lo que se tenía inicialmente proyectado. Sin embargo, la introducción del artículo constitucional en cita produjo un profundo quebrantamiento del sistema que venía operando desde la Constitución de Cádiz, aun cuando no daba las herramientas necesarias para ello, ya que hacía alusión a un "Municipio libre", a una relativa libertad hacendaria y prohibía el establecimiento de los jefes políticos o prefectos. Con ello, el espíritu que guiaría, al menos en apariencia, el espíritu de nuestra Constitución sería el opuesto al de la Constitución gaditana y sus predecesoras: dotar de mayores potestades al Municipio.

Aunque debe hacerse notar que si bien la Constitución de 1917 pretendía dar mayor fuerza y libertad al Municipio, su texto no fue el más afortunado, un claro ejemplo de ello puede observarse si tomamos en consideración que nuestra Carta Magna en su texto original limita la función hacendaria a la "administración", quitando con ello cualquier posibilidad de que los municipios (como fue el caso de Zamora, Michoacán) fungieran como recaudadores. Entonces, podríamos llegar a cuestionar si no la elevación del régimen jurídico municipal a la Constitución, al menos en ciertos casos, tiene efectos contradictorios: restringir la libertad municipal y unificar criterios que rompen con la libertad de autodeterminación a efecto de atender las propias particularidades de cada región.

Así, el texto original del artículo 115 constitucional no lograba el objetivo inicial de la época posrevolucionaria, pues sin libertad económica y sin libertad de autodeterminación, el Municipio difícilmente podría alcanzar una libertad política y social. De ahí que desde sus orígenes en nuestro derecho constitucional vigente, la libertad municipal se convertía en un principio o aspiración cuyas aporías lo seguían sujetando a la voluntad de los estados o, más grave aún, al poder central.

Ahora bien, es necesario enfatizar que del original artículo 115 de la CPEUM, queda relativamente poco. Es uno de los preceptos constitucionales que mayores reformas ha sufrido a lo largo de la vida de nuestra Constitución. En total se ha reformado 11 veces. Veamos a continuación los aspectos más relevantes de dichas reformas que sea directa o indirectamente han alterado la libertad municipal.

III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA MUNICIPAL

Si bien es cierto que la primera reforma al artículo 115 de la Constitución es del año de 1928 (en la que se establece el número de diputados de las legislaturas locales en atención al principio de proporcionalidad en relación con el número de habitantes), también lo es que en materia propiamente municipal la primera reforma data del 29 de abril de 1933, fecha en la que se publica en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF). En esta reforma se adiciona a la fracción I del citado artículo que "los presidentes muni-

cipales, regidores, síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato [...]”.

Como puede observarse esta adición a la Constitución no es más que una clara reafirmación del principio “republicano” como la forma de gobierno adoptada por nuestro país. Este principio no sólo se conforma como uno de los pilares de la forma de gobierno a nivel federal y estatal, sino que se traslada al ámbito municipal.

La segunda reforma en materia municipal es del año de 1947, (publicada en el DOF el 12 de febrero del mismo año). En ésta se prevé la inclusión de las mujeres en el derecho de sufragio activo y pasivo para la constitución de los ayuntamientos. Esta reforma más que afectar la libertad municipal hace extensivo el derecho fundamental de sufragio a las mujeres en las elecciones municipales. Entonces, es precisamente en el ámbito municipal en donde surge por primera vez el derecho de voto para el sexo femenino, esto es, de manera previa al reconocimiento de la plena ciudadanía de la mujer a nivel nacional en el año de 1953. La trascendencia de esta adición en la materia que nos ocupa es clara, en el sentido de que acentúa el carácter del Municipio concebido como la “escuela de la democracia”, tal como lo llamara inicialmente Felipe Tena.

Una adición importante a la Constitución que tiene consecuencias importantes para la libertad municipal es la que se lleva a cabo el 29 de junio de 1971 (publicada en el DOF el 6 de julio de ese año). Con esta reforma se modificó la fracción I del artículo 74 constitucional, a efecto de conceder a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de calificar las elecciones de los ayuntamientos en los “territorios federales”, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales en los términos de las leyes respectivas. De ahí que, como afirma Tena Ramírez (1995), ya no pudiera afirmarse la inconstitucionalidad de tales prácticas, previstas en algunos estados de la República, especialmente si tomamos en consideración que el artículo 73 constitucional preveía que los territorios federales tendrían un Municipio libre, al igual que el artículo 115 lo reconoce para los estados.

Como destaca el citado autor, la facultad que con esta modificación se concedió a la Cámara de Diputados para suspender, destituir y designar a los miembros de los ayuntamientos de los territorios federales, denunciaba con ello, que la Constitución General admitía que el gobierno municipal pudiera tener un origen diverso a la elección popular. Así, lo preocupante de esta situación no era tanto la facultad para esta Cámara baja respecto de dichos territorios, como las consecuencias indirectas hacia los estados.

Como sabemos en octubre de 1974 quedan abolidos los territorios federales y con ello todas las enmiendas que hicieran referencia a los mismos. Pero sustancialmente la reforma de 1971 reaparece en 1983, como veremos en su oportunidad, pero esta vez haciéndose extensiva esta facultad a todos los estados de la República.

Una nueva adición al artículo 115 se presentó en 1976, publicada en el DOF de 6 de febrero de ese año, a efecto de que los estados y los municipios en el ámbito de sus

correspondientes competencias, podrían expedir las leyes, los reglamentos y demás disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Asimismo se previó que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularizarán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos con apego a la ley de la materia. En este sentido, con la reforma de 1976 se amplía la participación de los municipios en materias, como la de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de competencia concurrente entre la Federación y los estados.

La siguiente modificación, publicada en el DOF de 6 de diciembre de 1976, se produce como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. En ésta se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional a efecto de introducir el sistema de diputados por minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos que tuviesen una población de 300,000 habitantes o más. Los mínimos poblacionales consignados para introducir este sistema a nivel municipal fueron eliminados con la reforma de 1983, con la cual la representación proporcional, misma que exige la participación de los partidos políticos minoritarios en las estructuras del poder, se hacía extensiva a cualquier Municipio. Aquí nuevamente podemos observar una reafirmación de la concepción del Municipio como escuela de la democracia.

Una de las más importantes reformas que se han dado en materia municipal, es la que se presentó en el año de 1983. En principio podemos decir que la misma daba cumplimiento a una promesa de campaña de Miguel de la Madrid Hurtado y que tenía por objeto abordar todas las cuestiones que quedaron pendientes en los debates de los constituyentes de Querétaro (en concreto el voto particular de Heriberto Jara e Hilario Medina). Sus objetivos eran, por una parte, promover la democratización integral y, por la otra, la descentralización de la vida nacional, a través del reforzamiento de los municipios en México, en otras palabras, hacer del Municipio libre una realidad política a efecto de garantizar la independencia de los ayuntamientos y el ejercicio de su autonomía política.

Sin embargo, cabe decir que las enmiendas de 1983 sólo lograron concretar tímidamente sus objetivos en algunos casos y en otros, incluso, resultaron contrarias, especialmente, como ya hemos mencionado, es precisamente en este año en el que se introducen de manera general las facultades para la suspensión o declaración de la desaparición de los ayuntamientos y para la suspensión o revocación de los miembros del Ayuntamiento. Estas facultades se le conceden a las legislaturas locales, mediante un voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros, por alguna de las causas graves que las leyes locales prevengan, y siempre que los miembros del Ayuntamiento hayan tenido oportunidad eficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En

caso de que se haya declarado desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Al respecto no podemos negar que la introducción de esta adición pretende dotar de seguridad jurídica al Municipio y principalmente a los ayuntamientos, especialmente si tomamos en consideración que sólo por ley se pueden establecer las causas que den origen al ejercicio de esta facultad, además de establecer enfáticamente la garantía de audiencia para los miembros del Ayuntamiento afectados con esta facultad. Asimismo se hace patente la intención de unificar criterios en torno a la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, así como respecto de la suspensión y revocación de los miembros de éstos, especialmente si tomamos en consideración que como señala Reynaldo Robles (2002:247), "la intromisión del titular del ejecutivo en el gobierno municipal era práctica reiterada y con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos, el gobernador tenía facultades discrecionales para desconocer y desaparecer ayuntamientos, [...]".

Sin embargo, como ya hemos mencionado, si bien antes la inconstitucionalidad de esta práctica por parte de los estados era comentada por la doctrina constitucional, con esta reforma el argumento se vacía de contenido. La propia Constitución convalida el hecho de que los ayuntamientos tengan un origen diverso al de la elección popular. Así, como afirma Tena Ramírez (1995:160), el origen popular del Municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de esta institución, se sustituyen de este modo por la sola voluntad de la Legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio libre". Efectivamente, la voluntad de la Legislatura del Estado, órgano político que pone en duda su actuación como órgano juzgador imparcial, no sólo se remite a ejercer las facultades de suspensión o desaparición de los ayuntamientos, o a la suspensión y revocación de sus miembros, sino que además podrá tener la facultad para designar a dichos miembros, entre los vecinos del lugar, a efecto de conformar los llamados concejos municipales. Así, una vez más la libertad municipal se ve mermada jurídicamente, pues estas facultades concedidas a uno de los poderes estatales le conceden una fuerza política superior, incluso, a la voluntad de los ciudadanos.

Una adición más al artículo 115 constitucional provocada por las enmiendas de 1983 la constituye la relativa a las facultades normativas del Municipio. En esta adición se especifica que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a 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. Al respecto cabe decir que la novedad

no radica en el contenido, pues los municipios ya ejercían esta facultad por disposición de las constituciones locales y las leyes orgánicas respectivas, sin embargo, su inclusión en la Constitución general adquiere relevancia por lo que hace a la propia naturaleza del Municipio y a la efectividad de su autonomía. Al incluir una de las funciones públicas esenciales de todo gobierno, como lo es la facultad normativa, se refuerza su capacidad de autodeterminación y se le reconoce fácticamente su carácter de nivel de gobierno más que de órgano descentralizado de la administración pública por funciones.

Asimismo, la fracción III del artículo 115 constitucional, relativa a los servicios públicos municipales, adquiere una nueva dimensión. Esta fracción establece que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: *a)* agua potable y alcantarillado, *b)* alumbrado público, *c)* limpia, *d)* mercados y centrales de abasto, *e)* panteones, *f)* rastro, *g)* calles, parques y jardines, *h)* seguridad pública y tránsito, *i)* los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sobre este particular cabe decir que tampoco se introduce ninguna novedad fáctica, toda vez que por lo general los servicios públicos ahí enumerados prácticamente corresponden a los municipios por la propia cercanía que los mismos representan para los miembros de una comunidad determinada, sin embargo, el hecho de que se le otorguen de manera explícita a los municipios implica un cierto campo de restricción a la injerencia de los estados. Sin que exista acuerdo previo en contrario, la prestación de estos servicios corresponderá exclusivamente a los municipios.

Sin embargo, como destaca González Schmal (2003:166), “en nuestra realidad nacional, [...], la inmensa mayoría de los municipios están en tal situación de precariedad económica que difícilmente están en condiciones de acatar prácticamente la obligación constitucional en esta materia de servicios públicos. A pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos lustros por mejorar las finanzas municipales, en buena parte de los municipios todavía sigue imperando, lo que durante muchas décadas fue común a casi todos, y que Efraín González Luna describía sintéticamente como ‘caciquismo y mugre’”. De ahí que la propia Constitución prevea, en el penúltimo párrafo de la fracción III, que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Una modificación más introducida en el año de 1983 corresponde precisamente a la libertad económica, fundamental para dotar al Municipio de una verdadera libertad política. Con la reforma, la fracción IV del artículo 115 constitucional queda como sigue: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales,

que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". "Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones". "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Si bien la autonomía hacendaria no es absoluta, toda vez que el poder tributario del Municipio lo tiene la entidad federativa por medio de su Legislatura, la cual está facultada para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas, con la reforma de esta fracción se cumple parte de las aspiraciones que se venían manifestando desde los constituyentes de Querétaro. En todo caso, esta enmienda pretendió implantar la fórmula que garantizara al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones, posibilitar su desarrollo y, sobre todo, que asegurara el ejercicio real de su libertad. Sin embargo, como ya hemos mencionado esta autonomía económica es relativa y todavía refleja cierta desconfianza en el manejo de la hacienda municipal que hace necesario sujetarlo al control de la Legislatura local.

De lo anterior podemos destacar tres aspectos relevantes: 1) sólo establece mínimos, pues las legislaturas locales están en posibilidad de establecer otros ingresos a favor de los municipios, 2) se establecen ciertas prohibiciones tanto para la Federación como para los estados que podrían hacer nugatoria la intención de crear ingresos propios para los municipios, consistentes en que no podrán imponer exenciones o subsidios de los ingresos que el propio artículo establece, y 3) por lo que se refiere a las participaciones federales se constituye una fórmula indefinida que se sujeta a la legislación ordinaria e impide a los municipios establecer las medidas tendientes a lograr que los criterios redistributivos sean proporcionales a sus necesidades particulares.

Una cuestión más introducida por las reformas de 1983, es la relativa a la materia de desarrollo urbano y planificación que dotan al Municipio, conjuntamente con los estados y la Federación, de facultades para prevenir, regular y, en su caso, corregir el crecimiento urbano desorganizado. Los municipios pueden determinar el uso y destino del suelo y

planear el desarrollo urbano municipal. Cabe decir que esta facultad se le otorgó desde el año de 1976, pero se afina con las modificaciones a la fracción V del multicitado artículo 115 constitucional.

Una adición más proveniente de las reformas en materia municipal del año de 1983 es la que se refiere a las relaciones laborales entre los estados y los municipios y sus trabajadores. Con esta adición se establece, en la fracción IX del artículo 115 constitucional, que “las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”. Así, se subsana la omisión en la que incurría el artículo 123 constitucional por lo que hace al régimen laboral de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y los municipios. Las legislaturas de los estados podrán emitir leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional por lo que hace a sus trabajadores. Sin embargo, los municipios se sujetarán a dichas leyes, lo cual significa que con esta reforma no se amplía el ámbito de competencias de los municipios, simplemente se clarifica la facultad de las entidades federativas en esta materia.

Para concluir con las reformas introducidas en el año de 1983 en materia municipal cabe destacar que en este año, se elimina el límite poblacional para que opere el principio de representación proporcional, a efecto de que tengan representación en los ayuntamientos tanto el partido político mayoritario como los partidos minoritarios de oposición.

En el año de 1987 se produce la novena reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el DOF de 17 de marzo del mismo año. Aquí más que incluir cuestiones de fondo respecto del Municipio, procedió a depurar el contenido del artículo 115 constitucional, trasladando de esta forma, todas las cuestiones relativas a la organización de los estados al artículo 116 constitucional.

Así pues, llegamos a las reformas del año de 1999, publicadas en el DOF de 23 de diciembre de ese año, que junto con las reformas de 1983, conforman el marco jurídico más destacado para la concepción actual del Municipio. Su intención fue nuevamente fortalecer el Municipio en México, pero al igual que en el caso anterior, dicho fortalecimiento fue tímido y de bajo alcance, aun cuando especifica su naturaleza del Municipio concebido como un órgano político, al introducir algunos cambios terminológicos.

Efectivamente, la fracción I del artículo 115 constitucional se modifica para señalar que “cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva [...]”. Mientras que antes se señalaba que cada Municipio será “administrado”, se substituye por la palabra “gobernado”, además de que con la reforma se especifica que el único y exclusivo órgano de gobierno del

Municipio es el Ayuntamiento (órgano colegiado integrado por un presidente municipal y por los regidores y síndicos que determine la ley).

Por lo que se refiere a las facultades de las legislaturas locales para declarar desaparecidos o suspender los ayuntamientos, así como para la suspensión o revocación de algunos de sus miembros se modifica el orden del texto aun cuando sustancialmente permanece intacto su contenido. Las únicas adiciones en esta materia se producen en el sentido de establecer que "si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley", y se especifica en la parte final del párrafo de esta fracción I que en el supuesto de que la Legislatura del Estado procediere a conformar los Concejos municipales, éstos "estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores".

De esta forma, los comentarios que hemos vertido anteriormente respecto de estas facultades de las legislaturas locales y sus implicaciones en la libertad municipal continúan siendo totalmente aplicables.

Ahora bien, respecto de la facultad normativa de los ayuntamientos se establecen importantes restricciones para los estados. Por una parte, se especifica que la facultad normativa de los municipios (ejercida a través de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas) tendrá por objeto organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y, asegurar la participación ciudadana y vecinal. Y por la otra, establece claros límites a la facultad legislativa de las entidades federativas, pues si bien es cierto que la facultad normativa de los municipios debe encontrar su basamento en las leyes emitidas por la Legislatura local, también lo es que estas leyes no podrán restringir ni invadir las competencias exclusivas de los municipios.

Para salvaguardar entonces los intereses de los municipios, la reforma que comentamos especifica el objeto de las leyes locales, el cual consistirá en 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 acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las 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 del artículo 115 constitucional, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la misma Constitución, esto es, los convenios que se celebren con el Estado para coordinarse o para que éstos ejerzan de manera temporal los servicios públicos municipales, así como los convenios para que los estados se hagan cargo de algunas de las fun-

ciones relacionadas con la administración de las contribuciones, *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 la 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.

Así pues, como puede observarse de lo anterior, aún permanece el sentimiento de desconfianza imperante en el funcionamiento de los municipios. Un claro ejemplo de ello lo presenta el inciso b) de la fracción II del artículo 115, pues de no existir tal sentimiento no sería necesario establecer que sean las legislaturas locales y no los propios municipios, a través de sus ayuntamientos, quienes determinen en qué casos se requiere una mayoría calificada por considerar que está de por medio la conservación del patrimonio municipal. A esta circunstancia se añade el problema fáctico que se ha producido a nivel nacional, en el sentido de que los estados han sido renuentes hasta la fecha a dar cumplimiento, a través de las reformas necesarias de sus constituciones y demás legislación ordinaria, de lo preceptuado por la Constitución general.

Ahora bien, respecto de los servicios públicos a cargo de los municipios, se reforma la fracción III del citado artículo a efecto de precisar que dichos servicios públicos serán "competencia exclusiva" de los mismos, aun cuando por propia decisión del Cabildo podrán ejercerse de manera temporal por los estados correspondientes o, en su caso, coadyuvar a su prestación. Asimismo, se adicionan algunos servicios públicos a los hasta entonces numerados, tales como el drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y, el equipamiento de calles, parques y jardines. Sin embargo, esta reforma se ve seriamente limitada al establecerse que la prestación de los servicios públicos municipales se hará observando lo dispuesto por las leyes federales y estatales. No obstante esta prevención es claro que para estar conforme con el texto constitucional, el alcance de dichas leyes no puede nulificar las facultades municipales en esta materia.

En lo relativo a la hacienda municipal, cuestión fundamental para promover la efectiva libertad municipal como lo vislumbraban los constituyentes de 1917, también se introducen ciertas reformas. Por una parte, se modifica la fracción IV del artículo 115 para precisar que sólo estarán exentos de contribuciones (agua y predial) los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y municipios, "salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público". Asimismo, se establecen precisiones terminológicas al sustituir que "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas" por "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas".

Una adición más a esta fracción corresponde al inciso c) mismo que establece que todo Municipio propondrá a las legislaturas de los estados sus cuotas o tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y asimismo las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria. Esta adición, como puede observarse, pretende dar mayor participación a los municipios en el sentido de que puedan determinar el monto de sus propias contribuciones, sin embargo, la Constitución no hace más que garantizar una facultad de propuesta sin que ello implique que la Legislatura local se vea forzada a aprobarla.

Un aspecto destacable de las reformas en materia hacendaria consiste en el fortalecimiento de la libertad de los ayuntamientos para disponer del ejercicio directo de la totalidad de los recursos que integran su hacienda. En otras palabras, esta disposición garantiza que sean los propios municipios, a través de sus ayuntamientos, quienes determinen los destinos o concepto de gastos del presupuesto municipal. Pero evidentemente, limitada por la facultad de revisión y fiscalización de las legislaturas locales.

Finalmente, por lo que hace a la reforma de 1999 al multicitado artículo 115 constitucional, se modifica lo relativo a la materia de desarrollo urbano a efecto de mejorar la redacción y la sistemática jurídica, así como lo relativo al mando de la policía preventiva municipal, mismo que corresponde originalmente al presidente municipal, salvo casos de fuerza mayor o de alteración grave del orden público, en los cuales podrá mandar el gobernador del Estado correspondiente.

De esta forma llegamos a la última reforma que ha sufrido el artículo 115 constitucional, publicada en el DOF de 14 de agosto de 2001, mediante la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III para indicar que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Evidentemente la adición a la que nos referimos poco o nada tiene que ver con la libertad municipal, más bien hace referencia al llamado “derecho y cultura indígenas” promovido a raíz de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, de 16 de febrero de 1996, cuyo objetivo consiste en garantizar la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas en el marco del reconocimiento del carácter pluricultural de nuestra nación.

Para concluir con nuestro análisis respecto de la evolución constitucional del Municipio en México, es necesario mencionar aunque sea de manera breve, la importancia que ha venido desempeñando el Poder Judicial en la promoción de la libertad municipal. Al respecto baste considerar las controversias constitucionales a las que ha dado solución recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a instancia de varios municipios de toda la República, a efecto de declarar que varias legislaturas de los estados habían excedido sus facultades invadiendo el ámbito de competencias municipales por el hecho de desarrollar tan exhaustivamente las respectivas leyes orgánicas. Esta situación sirve de ejemplo para verificar que si bien las últimas reformas constitucionales, concre-

tamente la del año de 1999, no han tenido los alcances deseados por aquellos que promueven la idea de un Municipio libre, con autonomía política, económica y social, el proceso continúa en constante evolución para alcanzar un mismo objetivo.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo que hemos visto hasta el momento podemos observar que la libertad municipal se constituye en uno de los principales bastiones de la democracia, cuya observancia corresponde respetar tanto a la Federación como a las entidades federativas. Sin embargo, es claro que la libertad municipal no puede entenderse como independencia, sino, como afirma González Schmal (2003:162), como "autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutan jurídicamente dentro del ámbito de la entidad federativa a que pertenezcan". En este sentido la libertad municipal tiene que ver con el carácter democrático de las autoridades locales y con la garantía de la autonomía de éstas dentro del marco competencial federal y local que les corresponda.

Sin embargo, el carácter democrático de las autoridades municipales se pone en duda a través de las facultades de las legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos o, en su caso, para suspender o revocar a algunos de sus miembros, toda vez que, aunada a esta facultad, se le confiere a las legislaturas locales la posibilidad de nombrar un Concejo Municipal que concluya el mandato correspondiente. En otras palabras, la Constitución prevé la posibilidad de que sea un órgano político de carácter estatal quien conforme, en ciertas circunstancias, a los ayuntamientos, en sustitución de la voluntad del electorado.

Asimismo, por lo que se refiere a las garantías de la autonomía municipal frente a la Federación y las entidades federativas aún se observan ciertas restricciones que si no la hacen totalmente nugatoria sí la restringen en gran medida, especialmente por lo que se refiere al patrimonio y la hacienda municipal. Recordemos que una verdadera autonomía política sólo puede darse en el marco de una verdadera autonomía económica, como claramente puso de manifiesto en su momento la Asamblea Constituyente de 1917.

Sobre este particular, cabe destacar las siguientes consideraciones. La primera de ellas atiende a la facultad que tienen las legislaturas de los estados para determinar anualmente las bases, los montos y los plazos para el otorgamiento de las participaciones federales. Como señala Jaime Cárdenas (2000:140), "dicha determinación se ha convertido en una forma de control político que va en contra del espíritu de la Constitución, y sobre todo, atenta en contra de la autonomía y suficiencia económica referida en el texto constitucional". El hecho de que sean las legislaturas locales (y la Federación) y no los propios municipios quienes determinen estas participaciones federales se constituye en un claro obstáculo para garantizar la proporcionalidad de los recursos municipales en función de sus necesidades particulares.

Esta misma situación se prevé para el caso de la ley de ingresos del Municipio, que si bien es cierto que actualmente, tras la reforma del año de 1999, los municipios serán los que propongan a las legislaturas de los estados sus cuotas o tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, también lo es que la facultad de aprobar dichas propuestas queda finalmente en manos de la Legislatura local.

Una consideración más, consiste en destacar la aún reinante desconfianza en el manejo de los recursos municipales, misma que se hace patente no sólo por la facultad de las legislaturas locales para la revisión y fiscalización de la cuenta pública, sino además por las facultades que le otorga la propia Constitución para legislar aquellos casos en los que considere que se requiere una mayoría calificada de los ayuntamientos (de las dos terceras partes de sus miembros) sea porque presentan una afectación al patrimonio inmobiliario municipal o sea porque comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

Así las cosas, y sin la intención de enumerar exhaustivamente las deficiencias que aún persisten en materia municipal, que podrían incrementarse considerablemente a través del análisis de cada una de las constituciones locales y de las respectivas leyes orgánicas municipales, podemos colegir que el principio de libertad municipal es más una fórmula teórica que designa las aspiraciones del movimiento revolucionario constitucional, encauzado por Carranza, que una realidad constante en la organización estatal.

Las razones que podrían argüirse para explicar la situación actual del Municipio son muchas y de muy diversa naturaleza, sin embargo, creemos que una de ellas radica precisamente en la adopción del federalismo como la forma de gobierno por antonomasia en nuestra nación. El fortalecimiento de los municipios necesariamente implica el debilitamiento de los estados. Simplemente baste considerar que las facultades que se sumen a la competencia municipal serán, en todo caso, restadas de la esfera de competencia de las entidades federativas. Con ello no pretendemos decir que participamos de la idea de mantener el *status quo* del Municipio, sino simplemente que es necesario determinar qué forma de nación queremos y una vez que hayamos decidido lo anterior entonces sí trabajar en su efectiva implementación. Entonces, si en principio la libertad municipal es aceptada casi de manera unánime, la forma de sustentarla se resquebraja cuando entramos a sus aporías.

V. FUENTES DE CONSULTA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, t. II, México: UNAM, 1994.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Comentario al artículo 115", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. XI, México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- ESTRADA MICHEL, Rafael, *Monarquía y Nación entre Cádiz y Nueva España. El problema de la articulación política de las Españas ante la revolución liberal y la emancipación americana*, tesis doctoral inédita, Universidad de Salamanca, 2004.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México: UIA, Noriega Editores, 2003.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, traducción de W. Roces, México: Ediciones Coyoacán, 1994.
- MERINO HUERTA, Mauricio, *El Municipio en la formación del Estado Nacional Mexicano (primera versión mecanuscrita)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1996.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México: Porrúa, 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 29ª ed., México: Porrúa, 1995.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1994*, 18ª ed., México: Porrúa, 1994.