

## LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO Y SU DEFENSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y ESPAÑA

Salvador VALENCIA CARMONA \*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una evolución local paralela y convergente*. III. *El vaivén constitucional en el siglo XIX*. IV. *La tendencia contemporánea a la descentralización*. V. *La autonomía municipal en la Constitución*. VI. *La controversia constitucional mexicana*. VII. *El recurso español en defensa de la autonomía local*.

### I. INTRODUCCIÓN

El tema de la autonomía del municipio y su defensa puede considerarse clave para el fortalecimiento de dicha institución. En diversos países del mundo el municipio ha venido conquistando un lugar propio como instancia del poder público, habiendo logrado que se incluyan en la ley fundamental derechos y garantías para su fortalecimiento. Pero tales progresos corren el riesgo de ser ilusorios, si los municipios carecen de instrumentos constitucionales y jurídicos que defiendan los derechos y garantías conquistados, así como resuelvan de manera eficaz los conflictos que se le presenten con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

A este respecto, tanto México como España han establecido avanzada legislación para la autonomía del municipio, así como instrumentos para su defensa constitucional. Por eso escogimos este tema para el merecido homenaje que se rinde en este libro al doctor Héctor Fix-Zamudio, forjador de generaciones, y cuya orientación siempre me motivó a examinar tan importante institución del derecho público.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El presente artículo partirá de necesarios, pero breves antecedentes, después describirá la tendencia a la descentralización que se observa en ambos países; la concepción de autonomía del municipio que han acogido las Constituciones de México y España, y examinará, finalmente, los instrumentos de defensa constitucional.

## II. UNA EVOLUCIÓN LOCAL PARALELA Y CONVERGENTE

En la autonomía municipal México y España tienen múltiples líneas paralelas y convergentes. Aunque existen múltiples factores que explican esta realidad, habría cuando menos que mencionar la poderosa influencia del pasado histórico que nos es común, así como el firme propósito que ambos países manifiestan por la descentralización, como fórmula política para configurar de manera más acabada su forma de Estado.

El cabildo español dejó una profunda impronta en las instituciones locales mexicanas. En un primer momento, el cabildo sirvió de detonante para la formación de un buen número de nuestros pueblos y ciudades, como fácilmente se constata en las cédulas reales y otros documentos similares que se encuentran en el origen de tales asentamientos durante la época colonial. Pero esta influencia no sólo tiene un carácter histórico, persistió después en diversos aspectos de la organización y funcionamiento del municipio mexicano, si bien éste por el natural proceso de aculturación y las aportaciones que ha tenido en el transcurso de nuestra vida independiente es hoy una institución de perfiles propios.

Del municipio del periodo colonial, ha considerado Ots Capdequi, que se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”. Aun cuando a la hora del descubrimiento no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron, “al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente”.<sup>1</sup>

Dicha vitalidad tuvo también honda repercusión en el ámbito político. Con el tiempo, el municipio colonial se convirtió en el refugio inevitable de la elite criolla que, desplazada de los puestos públicos de alta y me-

<sup>1</sup> Ots Capdequi, José María, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

diana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente para los últimos años de la independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

En la invasión de la península por Napoleón, que hizo perder el centro de gravedad al imperio español, deben buscarse repercusiones trascendentales para el constitucionalismo español y el mexicano, que les hacen tener un origen común y propio hacia la democracia y la descentralización. En efecto, como consecuencia de aquel hecho histórico, tanto en la península como en la entonces Nueva España surgió una fuerte incomodidad contra la invasión, que se tradujo en la península en el movimiento juntista y entre nosotros en los pronunciamientos de los cabildos.

Efectivamente, en España la guerra de independencia nacional contra los franceses provocó que el pueblo eligiera de manera espontánea juntas de defensa provinciales y estableciera una junta central. En las actitudes de algunas juntas provinciales, según Gumersindo Trujillo, se traslucen pensamientos de tinte federalista y alude a la comunicación que dirige la ciudad de Valencia a las de toda la península: “La Junta Central entenderá en todos los puntos a que no pueda extenderse la autoridad e influencia de cada Junta Suprema aislada, y en aquellos que el interés general exige se desprenda cada una, para ganar en la totalidad lo que a primera vista parece que pierden en renunciar alguna fracción de la soberanía, que siempre será precaria si no se consolida y concierta”.<sup>2</sup>

La Junta Central fue, precisamente, la que hizo posible la Constitución de Cádiz, réplica de los liberales españoles a la Carta de Bayona que quisieron imponer los franceses. El 22 de mayo de 1809 se expidió un decreto por la referida Junta Central que hizo una convocatoria general a Cortes, mismas que cuando se celebraron brindaron la primera oportunidad a las entonces colonias de participar en el destino de la metrópoli.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Trujillo Fernández, Gumersindo, “Pi y Margall y los orígenes del federalismo español”, *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 323.

<sup>3</sup> A este respecto, consúltense Varela Suanza-Carpegna, Joaquín, *La teoría del Estado en sus orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983; Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993; García Álvarez, Juan Pablo, “México y las Cortes de Cádiz”; Reyes Nevarez, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas po-

Otro tanto sucedió en las colonias americanas, incluida la Nueva España. El municipio se colocó a esta hora en un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica; encabezó los primeros movimientos independentistas; sirvió de enlace entre las autoridades coloniales y los nuevos gobernantes surgidos de la emancipación.

En un primer momento de actividad, que correspondió a 1808, el cabildo fue sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero soterradamente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegaron a las colonias se produjo por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio hacia su destronamiento. En diversas capitales americanas hubieron pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pidió al virrey se tuvieran por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas respondió el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijaron en los muros de la ciudad.

Aunque en un principio el cabildo asumió la defensa del imperio español ante la invasión napoleónica, en un segundo momento, se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Un típico movimiento de cabildo inicia propiamente la independencia el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico e hizo ya un auténtico llamado a la revolución.<sup>4</sup> Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas, como en el caso de

líticas en México”; Hernández Sánchez, Alejandro, “Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos”; todos estos artículos en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Porrúa, 1985, t. 1 (historia), pp. 239 y ss.

<sup>4</sup> Decía el llamado: “Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía”.

México, la revolución independentista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la Independencia, de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y en ciertos casos hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se depusieron las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, substituyéndolas juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del mismo año, renunció como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del ayuntamiento y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el virrey Cisneros consintió en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (conde de la Conquista), se convirtió de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas emanaron también los primeros documentos constitucionales iberoamericanos: la Constitución de Cundinamarca, del 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución general de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, del 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores. Estos documentos iniciales, que se adelantaron en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipadores y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.<sup>5</sup>

### III. EL VAIVÉN CONSTITUCIONAL EN EL SIGLO XIX

Un movimiento pendular de carácter constitucional se efectuó en México como en España durante el siglo XIX, que no es otra cosa que el

<sup>5</sup> Para estas Constituciones consultar Rivadeneira Vargas, José Antonio, *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, El voto nacional, 1962, pp. 55 y 56; Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1965, pp. 126 y ss.; Borja, Ramiro, *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.

sendero recorrido por ambos países en busca de la conformación definitiva de sus instituciones. El trasfondo de este vaivén constitucional es consecuencia de dos concepciones políticas opuestas: la liberal, de carácter progresista y la conservadora, de signo autoritario.

Una vez obtenida su independencia, México atravesó —como los demás países iberoamericanos— un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreynal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una “sociedad fluctuante”, en opinión de don Jesús Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes: el colonial y el emanado de la independencia.<sup>6</sup>

La referida pugna se tradujo en un prolongado enfrentamiento ideológico entre conservadores y liberales durante el siglo XIX, aquellos partidarios del centralismo y éstos del federalismo. La oscilación referida se reflejó también en el municipio que tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. En el periodo independiente, los textos constitucionales federalistas —de 1824 y 1857— no se ocuparon del municipio, en el afán excesivo de respetar la autonomía de los estados que consideraron debían normarlos, en tanto que los centralistas —1836 y 1843— tuvieron el mérito de regular dicha corporación, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno.

El siglo XIX terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, que afectó de manera muy directa la autonomía de los municipios. Durante esta época, denominada el Porfiriato, se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos, que ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. II, p. XII.

<sup>7</sup> En su obra clásica, *La Constitución y la dictadura*, Rabasa, asentó respecto del papel que jugaban las jefaturas políticas: “Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización”. Tal situación hacía que los ayuntamientos tuvieran una jurisdicción estrecha porque para varios de sus actos tenían “la obligación de obtener la aprobación del gobierno para su validez”. *Cfr.* Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 4a. ed., México, Porrúa, 1968, pp. 227 y 228.

En España, de manera semejante a como sucedió en nuestro país, la historia constitucional osciló siempre entre una tendencia liberal y otra autoritaria.<sup>8</sup> Sin embargo, aunque los esfuerzos democráticos se manifestaron en varias ocasiones tuvieron una duración efímera.

El péndulo ideológico que se observa en las Constituciones españolas decimonónicas se reflejó también de manera evidente en el régimen local y en los municipios. En este sentido, Rivero Ysern asegura que “los principios de democraticidad y de descentralización van a estar sujetos a los vaivenes políticos propios del siglo XIX”. La implantación de un régimen de signo conservador lleva por lo general a una normativa local centralizadora y de restrictiva democratización, mientras que en los paréntesis de signo progresista se tiende a la descentralización y democratización.<sup>9</sup> Por otra parte, en las etapas históricas que diversos tratadistas han atribuido al municipio español, se percibe también el referido movimiento oscilatorio: municipio constitucional (1812-1845); municipio moderado (desde 1845); municipio de transición (1845-1875); municipio de la restauración (desde 1876).<sup>10</sup>

En el periodo decimonónico, la tendencia general fue el aumento de mecanismos de tutela y control de parte del Estado sobre el municipio, aunque también hubieron algunos documentos constitucionales y legales que favorecieron su autonomía. Pero la balanza se inclinó más bien por el centralismo, a veces sujetando los cargos municipales al sufragio censitario como en 1835, desconstitucionalizando la materia municipal como en 1837, designándose varios cargos municipales por el rey o el gobierno según la importancia del municipio como en 1845.

#### IV. LA TENDENCIA CONTEMPORÁNEA A LA DESCENTRALIZACIÓN

Se percibe tanto en México como en España una vigorosa tendencia hacia la descentralización, entendida no sólo como un mecanismo meramente administrativo, sino como concepción y método eminentemente

<sup>8</sup> Consúltense, entre otros, González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y derecho constitucional*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Vicens-Vives, 1989, p. 397; Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1997, pp. 436 y ss.; Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dickinson, 1992, pp. 37 y ss.

<sup>9</sup> Ribero Ysern, José Luis, *Manual de derecho local*, 4a. ed., Civitas, 1999, pp. 30 y 31.

<sup>10</sup> Fernández Segado, Francisco, *El gobierno municipal en el constitucionalismo español*, Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 1988, pp. 7 y ss.

políticos para enfrentar los problemas locales y municipales. En ambos países la descentralización juega hoy día un papel muy importante como principio en la configuración de la forma de Estado, así como de instrumento para que las diferentes regiones, grupos nacionales e intereses locales reciban adecuada protección. Esta tendencia hacia la descentralización puede considerarse contemporánea, aunque, como veremos, sus orígenes son mucho más lejanos.

En efecto, en México como respuesta a la lacerante situación que los ayuntamientos habían padecido durante la dictadura mexicana, la revolución de 1910 experimentó una gran simpatía por el logro de una plena autonomía municipal, en respuesta a la lacerante situación que los ayuntamientos habían padecido durante la dictadura porfiriana. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen al municipio, directa o indirectamente, la debida importancia.

Cuando triunfaron los revolucionarios este espíritu municipalista se reflejó en la Constitución de 1917, que tuvo el mérito de haberle dado una normación amplía a la institución que comentamos. En el propio mensaje de don Venustiano Carranza, del 1o. de diciembre de 1916, que acompañó al proyecto de Constitución, se subrayó:

El municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.<sup>11</sup>

En tal virtud, el artículo 115 del proyecto de Constitución se consagró al municipio, encargándose su dictamen a la Segunda Comisión de Constitución, la cual al rendirlo hizo notar que “La diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país”. Dijo también el dictamen que dicha Comisión rindió:

<sup>11</sup> Para el mensaje del Primer Jefe y los debates del artículo 115 constitucional, *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. XI, pp. 121 y ss.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas 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.

El tema municipal fue objeto en el Constituyente de encendidos y prolongados debates.<sup>12</sup> El punto toral del debate fue el problema hacendario municipal, en el cual se discutía si el municipio debía recabar todos los ingresos y participar de ellos al Estado o si éste a través de sus órganos era el indicado para realizar tan crucial tarea. Agotada la asamblea por el debate, aprobó una fórmula sibilina en la cual si bien se declaraba que el municipio administraría “libremente su hacienda”, ésta se formaría de las “contribuciones suficientes” que señalaran las legislaturas.

Como se aprecia, el Constituyente no acertó a resolver de manera apropiada el problema de la hacienda municipal, en virtud de que ésta quedó estrictamente sujeta al arbitrio de las legislaturas de los estados. Por eso, en su momento, se subrayaron en la doctrina mexicana las deficiencias que tuvo la formulación original del artículo 115. En esta dirección, el maestro Tena Ramírez señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales.<sup>13</sup> Ciertamente, en este último aspecto se habían hecho varias proposiciones que no llegaron a aprobarse. Por su parte, Jorge Carpizo expresó con toda razón que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.<sup>14</sup>

No todo fue tarea vana en el Constituyente, en su haber cuéntese el tratamiento sistemático del municipio en el texto fundamental, así como las referencias a dicha institución en múltiples artículos constitucionales.

<sup>12</sup> Se efectuaron sesiones el 20, 23, 24 y 25 de enero de 1917, en ocasiones se celebraron el mismo día dos sesiones ordinarias, lo cual demuestra el sumo interés que tenían los constituyentes en el tema municipal.

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 26a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 153-154.

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

Concretamente, en la redacción final del artículo 115, que se compuso de un encabezado y tres fracciones, se sentaron tesis de consideración: *a)* la concepción del “municipio libre” para implicar su autonomía y su importancia para el estado el municipio; *b)* la forma de gobierno municipal, prescribiéndose que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; *c)* la libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; *d)* el manejo de la hacienda municipal, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados; *e)* la personalidad jurídica, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

Desde principios del siglo veinte empezó también a manifestarse en España una tendencia hacia revitalización de la vida local.<sup>15</sup> A este respecto, cabe mencionar el avanzado ideario municipalista de don Antonio Maura, quien tuvo una destacada participación como jefe de Gobierno en la primera década del siglo pasado; durante su gestión concedió interés prioritario a un proyecto de ley de administración local, en la cual se establecía una organización puntual para el municipio, se le reconocían sus competencias, se preveía su posibilidad de mancomunarse, se regulaba la municipalización de los servicios y sus acuerdos más importantes se remitían directamente a los vecinos electores en referéndum.

Pese a que el proyecto Maura no prosperó en Cortes, sus progresistas ideas influyeron más tarde en el Estatuto Municipal de 1924 y en el Estatuto Provincial de 1925, mismos que impulsó Calvo Sotelo desde la dirección de administración local. Los estatutos fueron muy extensos, de más de quinientos artículos el municipal, aunque muchas de sus disposiciones no llegaron a ser efectivas. Esta obra legislativa se acoge en gran medida por la Segunda República Española, mediante el Decreto Ley del 15 de abril de 1931 y la Ley Municipal del 31 de octubre de 1935.

Es preciso detenerse algo más en el Estatuto de 1924, ordenamiento en el cual se recogieron los postulados de la escuela *jusnaturalista* del municipio,<sup>16</sup> así, en su preámbulo se expresó que “el municipio no es hijo del

<sup>15</sup> Para mayores detalles, véase Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 10, pp. 7 y ss.; Ribero Ysern, José Luis, *op. cit.*, nota 9, pp. 27 y ss.

<sup>16</sup> *Cfr.*, entre otros, Hinojosa, Eduardo de, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, pp. 5 y ss.; Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 45a. ed., Librería General de Victoriano Suárez, 1936, pp. 33 y ss.

legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y, además, superior a la ley”, indicándose seguidamente en el artículo 1o. del ordenamiento referido, que “El municipio es la asociación natural reconocida por la ley”. En igual sentido se había inclinado ya la Ley Municipal de Cuba de 1908, redactada por el profesor Francisco Carrera Justiz, cuyo artículo 1o. indicó que el municipio “es la sociedad local organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial, naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad”.

Vale en este punto comentar que la postura jusnaturalista que privó en España y en el municipalismo iberoamericano ha tenido también en México su resonancia tanto en la teoría como en la práctica. En efecto, esta postura ha gozado del favor de algunos autores, quienes consideran al municipio como una comunidad natural, y al cual le otorgan prioridad óptica y cronológica respecto del mismo Estado.<sup>17</sup> Sin embargo, ha prevalecido en la doctrina mexicana la escuela legal, como se advierte en varios de nuestros tratadistas que consideran al municipio como una creación eminentemente jurídica y que se inserta en la estructura del Estado.<sup>18</sup>

Ha trascendido también el iusnaturalismo en algunos de nuestros documentos legislativos. En este sentido, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1982 al artículo 115 constitucional se señaló que “el municipio, sociedad natural domiciliada ha sido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político”.<sup>19</sup>

## V. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN

Desde la Constitución se ha propiciado tanto en México como en España la autonomía, aunque no sin pasar por diversas vicisitudes. En nuestro

<sup>17</sup> Cfr. Garza, Sergio Francisco de la, *El municipio; historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947, pp. 73 y 74; Acosta y Esquivel O., Julio de, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948, pp. 16 y 17; Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 21 y ss.

<sup>18</sup> Cfr., entre otros, Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 15a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 213; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 50 y 51; Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 14 y 15.

<sup>19</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. XI, p. 339.

país, como ya vimos, se aprobó en el texto original de 1917 una regulación amplia del municipio; infortunadamente dicha regulación no fue suficiente y ha tenido que mejorarse en sucesivas reformas a la norma primaria.

Es en el artículo 115, precepto rector del municipio, donde se han concentrado las reformas más sustanciales a esta institución, mismas que han ampliado y enriquecido los principios y garantías de dicha institución. Las modificaciones que se fueron operando en el texto original en número de diez, han logrado ahora imprimir un estatus constitucional más apropiado para el municipio mexicano, destacan particularmente la reforma de 1982, que reformuló el artículo 115 e introdujo progresos notables para los municipios,<sup>20</sup> y la enmienda efectuada en 1999, que reconoció al municipio como ámbito de gobierno y le hizo varias precisiones concernientes a sus facultades.<sup>21</sup> Conviene aclarar que no todas estas reformas se refirieron expresamente al municipio, algunas de ellas versaron sobre las reglas de los gobernadores o las legislaturas locales, que ahora aparecen por reacomodo en el artículo 116 constitucional.

En la actualidad, el artículo 115 está integrado por su encabezado original y ocho fracciones, de las cuales daremos noticia sucintamente.

*Municipio como ámbito de gobierno.* Se hace un pronunciamiento importante sobre el municipio en el encabezado del artículo 115, señalándose las relaciones del municipio con el estado e implicando también su autonomía, así se expresa que los estados “han adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre”.

La fracción I se dedica al gobierno municipal, prescribiéndose que estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, así como prohibiéndose que haya autoridades intermedias entre dicha corporación

<sup>20</sup> Para esta reforma, véanse Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 18, pp. 97 y ss.; Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho municipal*, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; varios autores, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8 y 9, abril-mayo de 1982-1983; Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1983, pp. 221-232.

<sup>21</sup> Sobre esta reforma, Fernández Ruiz, Jorge *et al.*, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, enero-julio de 2001, pp. 241 y ss.

y los gobiernos estatales, esta última disposición tiene su origen en la ingrata actuación de los jefes políticos porfiristas. En el resto del precepto se establecen diversas reglas para la no reelección de funcionarios municipales, la suspensión y desaparición de los ayuntamientos.

*Autonomía jurídica.* Se explícita en la fracción II, reconociéndose la personalidad jurídica plena de los municipios, así como la potestad jurídica que tienen para expedir “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

*Servicios públicos municipales.* Se hace una enumeración en las fracciones III y VII de aquellos servicios públicos que, por su propia naturaleza, pertenecen a los ayuntamientos, como los de mercados, agua potable, limpia pública, calles parques y jardines, policía preventiva y tránsito. Se prevé también que sólo por excepción, cuando sea necesario, prestarán tales servicios con el concurso de los estados.

*Hacienda municipal.* Se dedica la fracción IV a la hacienda municipal, enumerándose algunos de los ingresos que deben estar establecidos en su favor, como son el predial, las participaciones federales que debe recibir o los que se originan en la prestación de servicios públicos. Se establecen también limitaciones para la Federación y los estados en las contribuciones municipales, participación de los ayuntamientos en la aplicación de cuotas y tarifas de éstas y facultad para aprobar sus leyes de ingresos.

*Desarrollo urbano y ecología.* Se consagran las fracciones V y VI para las materias de desarrollo urbano, ecología y conurbación, en los cuales se pretende que el municipio participe de manera más activa por los serios desafíos que plantean el crecimiento y la preservación de nuestras ciudades, asuntos en los cuales han carecido los ayuntamientos de facultades suficientes para enfrentarlos.

*Representación proporcional y relaciones laborales.* Están contempladas en dos párrafos diferentes de a fracción VIII. En el primer párrafo, se indica que “las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”. En el segundo párrafo se dispone que las relaciones de los municipios con sus trabajadores se rigen por leyes que expiden las legislaturas locales, pero éstas deben respetar los principios generales del artículo 123 constitucional.

Ahora bien, como ya indicamos, el texto fundamental en vigor regula al municipio no sólo en el artículo 115, sino también en otras disposicio-

nes constitucionales que versan sobre diferentes aspectos. Para efectos didácticos agruparemos dichas disposiciones en varios rubros.

*Educación.* Se establece en este renglón: *a)* la obligación de la Federación, los estados y los municipios, para con los pueblos indígenas de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad y favorecer la educación bilingüe (artículo 2o., apartado B, fracción II); *b)* el derecho de todo individuo a recibir educación preescolar, primaria y secundaria del Estado mexicano; *c)* la facultad del Congreso para expedir leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas (artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV).

*Obligaciones ciudadanas.* Se han establecido en la Constitución diversas obligaciones del ciudadano para con el municipio, mismas que son las siguientes: *a)* se considera servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (artículo 5o., párrafo tercero); *b)* es también obligación de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II); *c)* debe el mexicano contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, del estado y municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV); *d)* es obligación del ciudadano inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tenga, industria, profesión o trabajo de que subsista (artículo 36, fracción I); *e)* es también obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (artículo 36, fracción V).

*Financieras.* Se relacionan con el tema: *a)* las participaciones que deben recibir las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales, haciéndose especial énfasis en los municipios respecto del servicio de energía eléctrica (artículos 73, fracción XXIX, párrafo final, y 115, fracción IV, inciso b); *b)* las reglas para los empréstitos: 1) se prohíbe a los estados, y por ende a los municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (117, fracción VIII, primer

párrafo); 2) se indica expresamente que los estados y los municipios “no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos (117, fracción VIII, segundo párrafo).

*Justicia y seguridad.* En algunos preceptos constitucionales se vincula al municipio con estas actividades, así tenemos: *a)* atribución a la autoridad administrativa, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias y cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo once); *b)* aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto hasta por 36 horas (artículo 21, párrafo primero); *c)* actividades de seguridad pública atribuidas a los municipios en coordinación con la Federación y las entidades federativas (artículos 21, párrafos quinto y sexto y 73, fracción XXIII; *d)* se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia Federación (artículo 105, fracción I).

*Sociales y de desarrollo.* Algunas de estas facultades están en el texto fundamental: *a)* se ha otorgado plena capacidad a todos los municipios de la república, para “adquirir y poseer todos bienes raíces necesarios para los servicios públicos” (artículo 27 fracción VI); *b)* se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, primer párrafo); *c)* se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

*Políticas y religiosas.* Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas: *a)* se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a “participar en las elecciones estatales y municipales” (artículo 41, fracción I, párrafo primero);

b) las Constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a); c) se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la Federación respecto de las iglesias (artículo 130, párrafo final).

En España durante los primeros años del siglo, como ya anotamos, se inició una tendencia renovadora de la autonomía local, pero ésta sufrió un patente retroceso con la instauración de la dictadura franquista, imprimiéndose a lo largo de muchos años una fuerte sujeción de los municipios a los órganos superiores, como se formalizó en la Ley de Bases del Régimen Local de 1945, refundida en 1955.

Durante el régimen franquista se estableció el libre nombramiento y cese de los alcaldes por el ministro de Gobernación en municipios de más de 10 mil habitantes y capitales de provincia, así como por el gobernador civil en el resto de los municipios. Además, los concejales del ayuntamiento eran designados mediante “sufragio articulado orgánicamente”, de tal modo que los vecinos “cabezas de familia” elegían a una tercera parte de dichos concejales, otro tercio lo era por las corporaciones y sindicatos del régimen, y el tercio restante por los concejales anteriores entre vecinos de reconocido prestigio.

Un viraje de gran envergadura se produjo con la Constitución de 1978, que estableció una nueva distribución vertical del poder público y elevó a rango superior el principio de autonomía local, que se recogió en el artículo 137 en los siguientes términos: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Mas adelante, la Constitución Española ratifica en el artículo 140 que se “garantiza la autonomía de los municipios y se les otorga “personalidad jurídica plena”. En cuanto a su gobierno y administración, precisa el precepto referido corresponde “a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”; se eligen los concejales por los vecinos y los alcaldes por los concejales o los propios vecinos; puede también establecerse el régimen de concejo abierto en las condiciones de ley. Es también muy importante el artículo 142 para la autonomía financiera de las corporaciones locales, pues dispone que las haciendas de éstas “deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño

de sus funciones”, así como que “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”.

Ahora bien, el principio de autonomía local así estipulado ha experimentado un interesante desarrollo en la doctrina y en la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, señalándosele un doble significado: *a)* se considera que dicho principio establece una garantía institucional a favor de las entidades locales; *b)* se afirma que el régimen jurídico de la autonomía constitucional posee un carácter bifronte.

En cuanto a la expresión garantía institucional, que proviene por cierto de la doctrina alemana, se emplea para designar, dice Rubio Llorente, un tipo de normas que aseguran a determinadas instituciones jurídicas, y si bien no engendran derechos subjetivos a favor de los individuos su erosión si viciaría de inconstitucional cualquier ley. Estas normas fijan límites a la acción del legislador, como sucede con la autonomía de determinadas instituciones, tales las universidades, los municipios o provincias, la familia o el acceso a la función pública.<sup>22</sup>

Es cierto que en el artículo 137 de la Constitución, precisa Parejo, no se emplea la voz garantía

Pero no puede perderse de vista el hecho de que el artículo encabeza el capítulo I, “Principios generales”, del título VIII, “De la organización territorial del Estado”, y que por tanto expresa —a virtud de esa ubicación sistemática— el principio general fundamental o básico sobre el que descansa por entero todo el título VIII del texto constitucional y con ello un principio que se integra —para su efectividad— en uno de los valores superiores del entero ordenamiento jurídico, es decir, también del orden constitucional.<sup>23</sup>

De ahí que al conceptuarse la autonomía local como una garantía institucional se le aplica una técnica de protección respecto del legislador ordinario y respecto de cualquiera de los poderes públicos, de tal modo que éstos no pueden disponer a su antojo de la autonomía local, que encuentra su justificación “en la gestión de sus respectivos intereses”. Por tanto, como bien lo indicó el Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981: “El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias

<sup>22</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 57 y 58.

<sup>23</sup> Parejo Alfonso, Luciano, *Constitución, municipio y garantía institucional*, Lima, Editora Jurídica Grijeley, 2000, p. 88.

hoy existentes (de las entidades locales), pero no eliminarlas por entero, y lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución”.

En lo que se refiere al régimen jurídico de la autonomía local, en criterio del propio Tribunal Constitucional, se considera “tiene un carácter bifronte”, en virtud de que el Estado y las comunidades autónomas, en tanto que instancias superiores de la organización territorial de dicho régimen, comparten la responsabilidad de la configuración última de la administración local, con expreso deber de respeto en todo caso de su estatus constitucional. En efecto, al fijar el marco que determina el alcance de la autonomía de las corporaciones locales articulándolas en la organización territorial del Estado, existe la obligación tanto para éste como para las comunidades autónomas de no obstruir dicha autonomía, así como abstenerse de orientarla a la consecución de fines que le sean extraños.

De este modo, al legislador nacional le compete establecer las bases del régimen local, y a las comunidades autónomas su desarrollo, para que finalmente se despliegue la potestad de autorganización de las corporaciones locales. Tales bases se erigen en “parámetro de constitucionalidad, de la anterior actuación legislativa al venir a cumplir una específica y cualificada actuación en el ordenamiento jurídico, en su conjunto, que no es otra que la de establecer el marco o estatuto jurídico básico del autogobierno y la autoadministración de los entes locales.”<sup>24</sup>

Como consecuencia del carácter bifronte y para hacer posible los objetivos de las normas constitucionales, después de una breve etapa de revisión de las normas en la materia se expidió la Ley de Bases de Régimen Local, del 2 de abril de 1985, que ha servido de marco de referencia para la legislación en la materia de las comunidades autónomas.<sup>25</sup> Esta Ley ha sido objeto de numerosas reformas, así como se han expedido diversos reglamentos para desarrollarla.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Porras López, José María, “La defensa frente a las leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, p. 1178.

<sup>25</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.html), consultada el 1o. de junio de 2007.

<sup>26</sup> Así, el Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; el Real Decreto Legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de

Se debe destacar la reforma operada en 1999, resultado de un proceso conocido como Pacto Local. Dicho pacto fue producto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Así, la Ley 57 de 2003 de 16 de diciembre sobre Modernización del Gobierno Local hizo diversas modificaciones, creó un nuevo título para los municipios de gran población y otro para infracciones y sanciones que pueden establecer las entidades locales. Finalmente, hay que agregar que la referida Ley de Bases está otra vez pendiente de reforma, el Ministerio de Administraciones Públicas, por Orden del 27 de julio de 2004 constituyó una Comisión de Estudio de un Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, sobre sus trabajos se ha construido el Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local que, al momento que esto se escribe, será objeto de debate parlamentario, que de aprobarse sería parte de la prometida “segunda descentralización”, en virtud de que la primera se operó en las comunidades autónomas que se rigen por sus respectivos estatutos.

Como quiera, la Ley de Bases tiene actualmente una importancia cardinal para la autonomía local en España, en ésta se regulan el municipio, las provincias y otras entidades de ámbito territorial inferior al municipal.<sup>27</sup> Esta ley es un código local bastante completo, que entre nosotros debe ser estudiada con atención por sus aportaciones, respecto del municipio regula diversos aspectos como son, entre otros, sus elementos; derechos y deberes de los vecinos; órganos de gobierno, competencias; servicios que pueden prestar según la categoría de la corporación, estatuto de sus miembros, relaciones interinstitucionales y resolución de conflictos.

la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el Real Decreto Legislativo 1/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, texto refundido de la Ley de Catastro inmobiliario, la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio del Régimen Electoral General, y otras normas de carácter reglamentario sobre bienes, servicios, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

<sup>27</sup> Para el gobierno municipal español, véanse, particularmente, Ortega, Luis, “El alcalde como elemento de la organización municipal”, pp. 45-59; Castells Arteché, José Manuel, “La comisión de gobierno”, pp. 61-79; Loperena Rota, Demetrio, “El pleno del ayuntamiento”, pp. 81-112; Tolivar Alas, Leopoldo, “La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales”, pp. 113-144; Quintana López, Tomás, “La desconcentración en la organización de los municipios”, pp. 145-165; Fuertes, Mercedes, “Los órganos municipales de carácter complementario”, pp. 167-186; Sosa Wagner, Francisco, “La organización de los servicios económicos”, pp. 187-216; todos en *Documentación Administrativa*, núm. 228, octubre-diciembre de 1991.

Vale apuntar que en México carecemos de un auténtico ordenamiento de carácter local como el que se comenta. Se ha explorado la posibilidad en ciertas ocasiones de expedir una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, pero se ha argumentado que atentaría contra los estados y la autonomía municipal, que es preferible dejar la materia para las leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas estatales. A nuestro juicio tal argumento es inconsistente, consideramos que puede y debe expedirse una ley reglamentaria del precepto al que nos referimos, cuyo objetivo sería actuar como ley marco e impulsar el progreso de los ayuntamientos antes que restringirlo.

## VI. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL MEXICANA

En nuestro país, el tema de la defensa constitucional del municipio ha venido revelando progresos importantes, resultado de diversas reformas hechas a la Constitución federal y a algunas Constituciones locales. Tales reformas han establecido interesantes instrumentos para preservar la autonomía de las corporaciones municipales, habiendo operado de manera muy eficiente la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no así todavía los instrumentos de carácter local que están demandando mayor desarrollo.

A manera de antecedente, cabe precisar que durante muchos años de vigencia de la Constitución de 1917 el municipio careció de instrumentos efectivos de defensa constitucional para defender su autonomía, en virtud de que el juicio de amparo sólo podía esgrimirse cuando se afectaban sus derechos patrimoniales, pero no sus intereses como corporación pública. Por otra parte, aunque existía la controversia constitucional prevista en el artículo 105, tal vía sólo daba competencia a la Corte para conocer de las controversias entre los estados, los poderes de un mismo estado y de éstos con la Federación, sin mencionarse expresamente a los municipios.

Pese a ello, los municipios acudieron a ese precepto para presentar controversias constitucionales, aunque éstas no fueron muy numerosas. Durante la vigencia de dicho artículo se promovieron 55 controversias constitucionales; de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Mediante la resolución de estas controversias se fijaron criterios sustantivos y procedimentales, es-

tos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105 no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.<sup>28</sup>

Como se percibe, no obstante que los municipios habían sido ignorados en la regulación constitucional de las controversias, acudieron desde época muy temprana ante la Suprema Corte en ejercicio de este medio de defensa, pero este órgano sostuvo que los municipios no debían tener acceso a la controversia, en virtud de que no tenían propiamente el carácter de poder, carácter consustancial a los tres poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente, además, tampoco podían ejercitar la controversia porque sólo tenían jurisdicción en parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte.<sup>29</sup>

Hasta la década de los noventa del siglo XX estuvo vigente este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, pero entonces se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones.<sup>30</sup>

El terreno estuvo así preparado para la reforma constitucional que se produjo en 1994, en la cual se reconoció de manera amplia y expresa en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos.

De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades y se prescribe que la Corte conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la Federación y un

<sup>28</sup> Cfr. Cosío, José Ramón, "Comentario al artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, p. 1039. La enumeración incluye el caso Chihuahua.

<sup>29</sup> Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, *La Interpretación de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984, t. I, pp. 80 y 81; aparece esta resolución en el t. IV, p. 729. Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Teziutlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de ocho votos; t. I, p. 650, que parece en el t. XLV, p. 3577, controversia 12/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motúl, Yucatán, y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio estado Carrillo Javier Arnaldo, 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos; pp. 4704-705, t. XLVIII, p. 349, controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviados, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos; *La Constitución y su interpretación*, t. II, pp 1230 y 1231.

<sup>30</sup> Para un estudio detenido de dichos casos, véanse Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana, México 1997, pp. 62 y ss.; Arteaga Nava Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996, pp. 79 y ss.

municipio, inciso b de dicha fracción; el Distrito Federal y un municipio, inciso f; dos municipios de diversos estados, inciso g; un estado y uno de sus municipios, inciso h; un estado y un municipio de otro estado, inciso j.

Al cobijo de la nueva regulación constitucional, ha venido ocurriendo una verdadera eclosión de las controversias constitucionales en materia municipal, fenómeno inusitado en nuestro derecho público, tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte, como por el contenido y precedentes que se han fijado en las resoluciones.

Entre 1993 y 2000 se resolvieron 126 controversias, las cuales en su mayoría fueron planteadas por los municipios y sentaron puntos relevantes para sus relaciones con los gobiernos estatales y aun con el federal.<sup>31</sup> En años recientes el fenómeno señalado ha arreciado todavía más, como se desprende del siguiente cuadro.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
(CATEGORÍA DEL ACTOR) 2000-2005

Año	Órgano del gobierno					Municipio	Total
	Federación	Estados	del DF	Otra			
2000	1	9	1	1	25 (71.4%)	37	
2001	2	12	0	5	351 (94.8 %)	370	
2002	2	9	4	2	50 (74.6 %)	67	
2003	5	33	3	3	68 (60.7 %)	112	
2004	8	19	1	5	84 (71.7 %)	117	
2005	4	18	0	1	60 (72.2 %)	83	
Total	22	100	9	17	638 (82.89 %)	786	

FUENTE: elaborado con base en las tablas de datos estadísticos sobre controversias constitucionales que aparecen en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://200.38.86.53/PortalSCJN/>.

<sup>31</sup> Información obtenida en la Unidad de Registro de las Controversias y Acciones Constitucionales, así como en los CD-ROM facultades exclusivas 3a. versión, Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, junio de 2000; La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, agosto de 2000; Jurisprudencia y tesis aisladas IUS, abril de 2000.

Por lo que respecta a las resoluciones de la Suprema Corte que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes: *a)* interpretación más amplia del principio que prohíbe autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, en las controversias constitucionales a que ya se hizo referencia; *b)* declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la Constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el ayuntamiento de Río Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; *c)* obligación del gobierno de una entidad federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del lugar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98, promovida por el ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, contra el gobernador, secretario general de Gobierno y presidente de la Comisión Permanente de la Legislatura en ese estado; *d)* se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el ayuntamiento de Tarimbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, a favor del ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas; *e)* se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local del nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97, promovida por el ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México; *f)* se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la Ley de Hacienda del Estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el ayuntamiento de Puebla y otros once municipios; *g)* nulidad de un convenio por el cual el gobierno del estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el ayuntamiento de San Luis Río Colorado; *h)* lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones y aportaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98.

Ha habido también resoluciones que han acotado a los municipios o deslindado sus relaciones con el gobierno estatal y federal, entre las que sobresalen: *a)* declaración de invalidez del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el ayuntamiento de Guadalajara por ser de competencia federal en la controversia 56/96, promovida por el consejero jurídico del gobierno federal, en representación del presidente de la

República; *b*) declaración de invalidez de la parte relativa al transporte del Reglamento de Tránsito y Transporte del municipio de Oaxaca de Juárez por ser materia de los poderes estatales, en la controversia 2/98 promovida por el gobierno del estado de Oaxaca; *c*) se determinaron válidos los requerimientos del gobierno del estado para que presentaran declaraciones patrimoniales el presidente municipal y otros servidores del ayuntamiento, en las controversias 3/93 y 4/95 que promovieron los ayuntamientos de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, respectivamente; *d*) se reconoció la validez de la ley del gobierno local que crean las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el Estado de Nuevo León en la controversia 2/95, promovida por el ayuntamiento de Monterrey; *e*) se determinó válida la disposición de la Constitución de Nuevo León que prohíbe a los ayuntamientos acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del congreso del estado, en la controversia 8/95 promovida por el ayuntamiento de Monterrey; *f*) se consideraron válidos los requerimientos del contador mayor de hacienda para fincar responsabilidad a integrantes del ayuntamiento por conceptos de sobresueldos no autorizados por el Congreso local en las controversias 9/95 y 13/95, así como para reintegrar gratificaciones no aprobadas por el cuerpo legislativo local en la controversia 10/95; *g*) se declararon nulos varios acuerdos del cabildo del municipio de Puebla sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97 promovida por el Poder Ejecutivo de dicho estado.

Ahora bien, nadie duda del enorme logro que entraña haber conferido el rango de poder al municipio, ni tampoco el acierto de haber mejorado su defensa a través del acceso a la controversia constitucional. Sin embargo, en el considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios, hay también motivo de reflexión, revela hasta qué punto los mecanismos constitucionales y administrativos locales no están funcionando como una primera instancia de solución de conflictos entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Esta situación requiere mejorarse en el futuro, si consideramos, asimismo, que muchos de esos conflictos no llegan a la instancia final de la Corte, por ausencia de asesoría adecuada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos. Estimamos que las controversias, además, deben ser la excepción y no la regla para los ayuntamientos, por lo cual es preciso que para bien del federalismo y del municipio se fortalezcan los

mecanismos de solución de conflictos de carácter local y se imaginen otros nuevos para aquellas áreas que carecen de protección efectiva.

Por otra parte, en la doctrina mexicana se ha venido señalando el vacío notorio que existe de un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que padecemos. De este modo, ante la falta de órganos en las entidades que sean potencialmente capaces de hacer respetar de manera eficaz el marco constitucional y legal existente en materia local, así como puedan revisar de manera imparcial el que las autoridades ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo o a otros medios que dependen del Poder Judicial Federal o al propio Senado de la República si los actos son políticos.

Por eso coincidimos con la postura que trata de impulsar el control de la constitucionalidad local. Es más, sostenemos que no sólo deben establecerse y fortalecerse los medios efectivos de control de la constitucionalidad local, sino también mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal y administrativo, de tal modo que los conflictos jurídicos o políticos que surjan entre los poderes de un estado y sus municipios, así como también entre las mismas corporaciones municipales, tengan instancias eficaces y más inmediatas que revisen con equidad e imparcialidad los diversos actos de las autoridades tanto estatales como municipales.

Tales mecanismos de solución de conflictos, que precisa establecer tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos pertinentes de las entidades federativas, deben considerarse indispensables para una reforma municipal efectiva. Es tiempo ya que los estados y municipios alcancen la mayoría de edad. Pero para introducir las medidas referidas, es menester que se rescate la dignidad de los poderes legislativos y judiciales locales, como está sucediendo en el ámbito federal, para que funcionen como efectivos contrapesos de los gobernadores, ganen en autonomía y conquisten la confianza ciudadana que hasta ahora prefiere acudir a las instancias federales, en virtud de que juzga muchas veces con razón, que las instancias locales y los recursos administrativos establecidos no funcionan con la debida imparcialidad y están sujetos a las influencias políticas. De nada servirá que en la Constitución o en las leyes locales se establezcan mecanismos y medios de solución para los conflictos municipales, si éstos dependen en última instancia de la voluntad del poderoso en turno, sea el gobernador, legisladores influyentes o hasta la propia ascendencia del presidente municipal.

En la actualidad nos encontramos con algunos estados que han empezado a introducir el control de la constitucionalidad local, como ha sucedido en Chihuahua, Veracruz, Querétaro, Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y el Estado de México. Otro grupo de entidades federativas han también previsto en sus Constituciones para solucionar los conflictos municipales la intervención del Congreso o del Tribunal Superior de Justicia locales, así como en algunos casos la intervención de ambos.

Pero los mecanismos establecidos no bastan para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender la protección a otros aspectos de las múltiples actividades municipales, en los cuales también pueden surgir conflictos, y los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos. En este sentido, precisa subrayar la ausencia de tales mecanismos para dar respuesta a los conflictos o diferencias administrativas que surgen a menudo entre el municipio y los gobiernos de los estados y el federal, en el renglón de las aportaciones y de los diversos convenios que efectúa con dichas instancias.

## VII. EL RECURSO ESPAÑOL EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ha venido siendo objeto también de preocupación en España la defensa constitucional de la autonomía local. La doctrina había puesto de manifiesto la insuficiencia o insatisfacción de los mecanismos de protección existentes para las corporaciones locales.<sup>32</sup> Por su parte, el Tribunal Constitucional había señalado en su sentencia 32/1981, que el derecho a la au-

<sup>32</sup> A este respecto, véanse Pérez Tremp, Pablo, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1998; Sosa Wagner, Francisco, “El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal”, *Civitas Europa*, núm. 5, septiembre de 2000, pp. 45 y ss.; Ibáñez Macías, Antonio, “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto, 2000; “Sobre el dictamen de un Consejo de Estado acerca de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional relativa a la defensa de la autonomía local”, *Teoría y Realidad*, núm. 5, 2000, pp. 339 y ss.; Porras López, José María, *op. cit.*, nota 24, pp. 1173 y ss.; Ruiz Rico, Gerardo, “El conflicto en defensa de la autonomía local. Análisis de la Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la LOTC”, en López Guerra, L. (coord.), *Estudios de derecho constitucional, homenaje al profesor doctor D. Joaquín García Morillo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001, pp. 609-639; Salvador Crespo, Mayté, “Crónica del gobierno local”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero de 2005-agosto de 2006.

tonomía local “no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho reaccional, que eventualmente les abra a los —entes locales— una vía ante la jurisdiccional constitucional frente a normas con rango de ley”.

Mas todavía, en virtud de los compromisos internacionales suscritos por España, la necesidad de mejorar los instrumentos de defensa la autonomía local se hizo inevitable. En efecto, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, el 15 de octubre 1985, y ratificada por España, el 20 de enero de 1988, implicó para este país contraer la obligación prevista en el artículo 11, el cual dispone que “Las Entidades Locales deben disponer de una vía de recursos jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”.

Aunque ciertamente, como lo apuntó el propio Consejo de Estado, la exigencia del citado artículo 11 estaba suficientemente satisfecha en el ordenamiento español a través del control en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa prevista genéricamente en la Constitución y de manera concreta en la Ley de Bases, se estimaba “razonable y no (carente) de oportunidad la búsqueda de alguna solución que permita asegurar adicionalmente la autonomía de las entidades locales frente a su quebranto por normas con rango de ley, flanco este último débilmente cubierto en el ordenamiento español actual”.<sup>33</sup>

Por otra parte, como explica Ibáñez Macías,<sup>34</sup> se había puesto de manifiesto la insuficiencia o satisfacción de los mecanismos de protección hasta entonces existentes para las corporaciones locales. En efecto, dichas corporaciones no podían acudir en amparo al Tribunal Constitucional para la protección de su autonomía, al no configurarse esta última como un derecho fundamental, sino como una garantía institucional; no estaban legitimadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad ni podían personarse como coadyuvantes, en los procedimientos de inconstitucionalidad y era muy restringida, e incluso inusitada, la posibilidad de solicitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad a los órganos legitimados para ello. Ciertamente que a las corporaciones locales les quedaba la cuestión de inconstitucionalidad, pero este último instrumento

<sup>33</sup> Sobre el dictamen del Consejo de Estado, Pérez Tremp, Pablo, *op. cit.*, nota anterior, p. 341.

<sup>34</sup> Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 32, pp. 181 y ss.

depende en última instancia del juez aquo en el recurso de un proceso contencioso-administrativo, quien puede denegar la solicitud de la corporación sin que quepa ulterior recurso.

En tales condiciones, previa presentación por el gobierno de diversos proyectos de ley al Congreso de los Diputados, se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 1999, para introducir un capítulo especial dedicado a los conflictos en defensa de la autonomía local.<sup>35</sup> Se ha comentado que se prefirió modificar la Ley Orgánica mencionada y no la Constitución, por el temor de abrir la caja de Pandora de la reforma constitucional, que continúa siendo para muchos representantes políticos y parte de la doctrina un tabú, que es mejor incluso no mencionar.<sup>36</sup>

En cuanto a los aspectos generales del nuevo recurso que se ha establecido para resolver los conflictos locales se pueden resumir así: *a)* objeto del recurso, las normas con rango de ley del Estado o las disposiciones de las comunidades autónomas del mismo rango que lesionen la autonomía local; *b)* legitimación pasiva, puede recaer en los órganos legislativos y ejecutivos de la comunidad autónoma de quien hubiese emanado la ley, así como los órganos legislativos y ejecutivos del Estado, en su caso; *c)* legitimación activa, pueden tenerla: 1) los municipios o las provincias que sean destinatarios directos de la ley; 2) un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; 3) un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial; *d)* requisitos previos, para iniciar la tramitación del conflicto es preciso: 1) el acuerdo del pleno órgano de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas; 2) dictamen —con carácter preceptivo, pero no vinculante— del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma; 3) el dictamen debe solicitarse durante los tres

<sup>35</sup> El 22 de abril de 1999 se publicó la Ley Orgánica 7/1999, del 21 de abril, que viene a modificar la Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introduciendo en el título IV (“De los conflictos constitucionales”), un nuevo capítulo, el IV, denominado “De los conflictos en defensa de la autonomía local”, [http://www.juridicas.com/base\\_datos/Admin/17-1985.t6.html#c2](http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t6.html#c2).

<sup>36</sup> Ibáñez Macías, Antonio, *op. cit.*, nota 32, p. 183.

meses siguientes al día de la publicación de la ley y el conflicto plantearse ante el Tribunal durante el mes siguiente a la recepción del dictamen.

Por lo que se refiere al procedimiento ante el Tribunal Constitucional, se sujeta a las siguientes reglas: *a)* inadmisión: puede acordarse mediante auto motivado por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada; *b)* plazos: diez días para correr traslado a los órganos legitimados pasivamente; veinte días para la apercusión y formulación de alegaciones; quince días para resolver después de las alegaciones, las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias que el Tribunal hubiese solicitado; *c)* la sentencia declarará si existe o no lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, así como resolviendo sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas por la lesión.

Como se observa, para el nuevo recurso de que tratamos se han establecido requisitos y procedimientos sumamente rigurosos, quizá con el propósito de no congestionar al Tribunal Constitucional con este tipo de conflictos, si bien las precauciones a primera vista parecen excesivas; desde luego, habrá que ver de qué manera se comporta el recurso en su aplicación, como toda institución procesal debe probarse en sus resultados prácticos.

En la doctrina también ha suscitado diversos cuestionamientos el recurso para la defensa de la autonomía local, así se ha dicho que en este procedimiento “las luces y las sombras aparecen profusamente entremezcladas”, que en su regulación “adolece de evidentes defectos” y que el procedimiento podrá emplearse en “muy contadas y excepcionales ocasiones”;<sup>37</sup> se ha indicado igualmente que la regulación de este nuevo tipo de conflictos incluso “hasta podría ser inconstitucional”, aunque esta cuestión es improbable que se declare ante el Tribunal Constitucional. Se ha indicado igualmente que nos encontramos ante “el diseño de un milagro procesal”, en virtud de que “ante tan magno y barroco procedimiento” será difícil cumplir los requisitos pedidos y las corporaciones locales deberán actuar “una temporada a galope tendido”.<sup>38</sup>

Se han planteado hasta nueve conflictos en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, aunque ciertamente “en la mayor parte

<sup>37</sup> Porras López, José María, *op. cit.*, nota 24, pp. 1206 y ss.

<sup>38</sup> Sosa Wagner, Francisco, *op. cit.*, nota 27, pp. 145 y ss.

de los supuestos contemplados en la ley: frente leyes estatales, frente leyes autonómicas, leyes de caso único, conflictos por motivos competenciales directos, e incluso ante la falta de reconocimiento de una posición jurídica de participación de las entidades locales”.<sup>39</sup>

Como se advierte, los temores de la doctrina pueden considerarse fundados, los recursos planteados son muy escasos ante un universo tan amplio como lo es el de más de 8 mil municipios españoles. La primera y única resolución del Tribunal Constitucional en la materia es la sentencia 240/2006, del 20 de julio, desestimando el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta, motivado por una modificación legal del Estado que a su entender limitaba su autonomía urbanística.

<sup>39</sup> Salvador Crespo, Mayté, *op. cit.*, nota 32, p. 6.