

# AUTONOMÍA POLÍTICA: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO

María Inés ARAGÓN SALCIDO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El concepto de autonomía municipal*. III. *La autonomía municipal en el derecho mexicano*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La historia del federalismo en México es producto de nuestro ser, inspirado en el federalismo norteamericano y/o en los antecedentes de la Constitución de Cádiz, se plasma por primera vez en la Constitución de 1824, interrumpiéndose por las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, y restaurándose el federalismo con el Acta de Reformas de 1847; posteriormente, en 1857 se reitera el federalismo, continuándose en la Constitución de 1917. En este marco, el municipio se considera como uno de los cimientos del sistema federal, pues los municipios y las diputaciones provinciales, jugaron un papel muy importante, pues ambos abogaron por el establecimiento de una República de tipo federal, incluso se comenta por el doctor José Barragán Barragán que la autotransformación de las diputaciones provinciales en estados, que no tiene ninguna relación con las trece colonias de Norteamérica, así como la consulta que se hizo a los municipios en la Nueva Galicia o en las regiones de Yucatán y Oaxaca o en algunos cabildos abiertos del municipio colonial, en el reino de Nueva Granada cuyos cabildos iniciaron el proceso de autodeterminación hasta el grado de darse sus propias Constituciones, son hechos muy importantes, pero desafortunadamente poco conocidos, por lo que afirma: “...en suma, nuestro federalismo se consolida con el

voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en estados libres independientes y soberanos...”.<sup>1</sup>

En este orden de ideas, resulta fundamental plantear el tema de la autonomía municipal, concepto polémico y que se ha prestado a las más variadas interpretaciones. “La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”.<sup>2</sup> Lo anterior, ya se ha venido planteando en diversos foros, incluso los partidos políticos más importantes de este país así lo han hecho y, últimamente, se enmarca en una corriente que ha planteado la Conferencia del Municipio Mexicano, mecanismo de coordinación del movimiento asociacionista mexicano, que agrupa a la Asociación de Municipios de México AMMAC, y la Federación Nacional de Municipios de México, Fenamm, y a la Asociación de Autoridades Locales de México, AALMAC, que entre otros aspectos, impulsa una nueva reforma al artículo 115 constitucional para que se le otorguen facultades legislativas plenas.

El desarrollo de la presente ponencia parte de una semblanza del concepto de autonomía municipal, destacando como los doctrinarios a través del tiempo, reiteran que en el campo de la ciencia municipal éste ha sido y sigue siendo un concepto muy discutido. El alcance de la autonomía dice Fernando Albi, se calibra por la extensión de la competencia de los municipios.

La autonomía, también ha sido tratada en los diversos foros interamericanos. En éstos se ha reconocido la triple autonomía: la política, la administrativa y la financiera. La que nos interesa para el desarrollo de la ponencia para la función legislativa municipal, es la autonomía política. Así, la autonomía se significa por la potestad de los municipios para darse sus propias leyes.

En México, se instituye el municipio libre, en el texto del artículo 115 constitucional, pero no se significa la autonomía, en el marco de lo mencionado en el derecho comparado.

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

2 Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1994, pp. 185, 189, 190, 191 y 193.

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

Así, los órganos del Estado, además de ejercer la función que les es propia, pueden realizar funciones que les corresponden a las otras funciones. En consecuencia, la función legislativa desde el punto de vista formal, le corresponde al Poder Legislativo y desde el enfoque material le corresponde la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, es decir, la producción de leyes.

Al municipio, le ha correspondido la facultad reglamentaria, lo cual se explica diciendo que formalmente es una función administrativa, pero materialmente legislativa. Esto es, el municipio no hace leyes desde el punto de vista formal, sino solamente actos legislativos desde el punto de vista material, pues los reglamentos son normas que participan de las características de las leyes, es decir, son actos generales.

En el ámbito latinoamericano, comentario especial merece Brasil porque considera a los municipios componentes de la estructura federativa y como lo señala el municipalista mexicano Quintana Roldán, lo anterior conlleva consecuencias aun inexploradas en el derecho latinoamericano.

La función legislativa de los municipios es un tema de actualidad; debe llevarnos a reconocer las experiencias en el campo del derecho comparado; reconocer nuestras propias experiencias en el campo de la reglamentación municipal, la expedición en su tiempo por los municipios de los reglamentos autónomos y la concepción de las famosas bases normativas que correspondía expedir a las legislaturas locales, —la Reforma de 1984— que eran las bases de las cuales debía derivar la facultad reglamentaria municipal, concepto que fue interpretado de distintas formas, y que en su interpretación por las legislaturas locales abrió los cauces a las leyes marco o de bases, tal y como se concibieron en algunos estados de la República.

Al municipio mexicano se le acaba de instituir constitucionalmente como un nivel de gobierno, el siguiente estadio será reconocerle la autonomía política y otorgarle la facultad legislativa desde el punto de vista formal.

## II. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

Es pertinente señalar lo que se entiende por autonomía. Esta palabra proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: *autós*, que significa propio; y *nómos*, que significa ley; es decir, autonomía es la posibilidad de darse la propia ley.

Sostiene Marienhoff, en su *Tratado de derecho administrativo* que la autonomía, implica siempre un poder de legislación.<sup>3</sup>

Fernando Albi, en su obra sobre derecho municipal comparado del Mundo Hispánico, 1955, dice: "...La facultad de crear derecho no es exclusiva del Estado. La tienen también ciertas colectividades jurídicamente organizadas que actúan como administración pública y, concretamente, los municipios. Pero esta capacidad para producir normas jurídicas obligatorias de carácter general, al relacionarse con el principio de la autonomía, ha derivado en la América hispana a excesos, por lo menos terminológicos, con los que no podemos estar conformes.

Encontramos un conjunto de legislaciones, en aquellos países, que al referirse a los acuerdos de carácter general de los organismos municipales los denominan "leyes" y "actos legislativos", haciendo mención continua, en su articulado de la función legislativa de los municipios.

No desconocemos la distinción entre la ley "material" y la ley "formal", ni la identidad, en el primer aspecto, entre la ley propiamente dicha y el Reglamento u Ordenanza, habiendo sido necesario para la caracterización de estos últimos enfocarlos desde un punto de vista formal, considerándose, con Esmein, como "legislación secundaria, derivada y complementaria", o con Cammeo, como "disposiciones generales y abstractas que emanan de un órgano administrativo sin consentimiento de los órganos legislativos".

La verdadera, la única fórmula de la autonomía municipal consiste, como hemos dicho, en que sea el propio municipio quien establezca su ley orgánica y funcional sin intervención de ningún organismo extraño, lo cual sólo en algunas Cartas norteamericanas podemos encontrarlo en toda su pureza. Es el *Charter system* una de las más interesantes conquistas del magnífico movimiento municipalista de aquel país, en sus esfuerzos para conseguir el máximo de emancipación municipal, y consiste en el establecimiento de un sistema de Constituciones específicas otorgadas por las legislaturas de los estados a los núcleos urbanos que se encuentren en determinadas condiciones.

La Carta, tal como la define Munro dice: "es un instrumento escrito que constituye a una comunidad en Municipio, organiza su sistema de gobierno,

<sup>3</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Argentina, Abeledo Perrot, t. I, 1982.

le asigna una competencia, con las correspondientes limitaciones; siendo otorgada por la autoridad del Estado con carácter de Estatuto”. Se sujetan las mismas a modalidades que podemos resumir así:

a) *Special charter system*: en el mismo la legislatura del Estado otorga un texto especial a cada población que lo solicite.

b) *Optional charter plan*: la legislatura prepara diversos modelos de Carta, redactados de antemano, entre los que pueden elegir los solicitantes.

c) *Home rule charter plan*: iniciado en el Estado de Missouri en 1875, entraña el *charter making power*, es decir, la atribución a los electores del municipio de la facultad de redactar y sancionar su propia Constitución urbana, sin ninguna intervención tutelar.

Sólo en el *Home rule plan* encontraremos las funciones autolegislativas que entrañan la esencia de la autonomía.

En el mundo hispánico, a pesar de las numerosas afirmaciones teóricas del principio de la autonomía, puede decirse que el régimen de Carta ha permanecido inédito hasta la fecha. Lo encontramos únicamente, en Cuba, en el Estado de Río de Grande do Sul (Brasil) y en España.<sup>4</sup>

En relación con lo anterior, conviene precisar el concepto de autarquía, que proviene del griego y que significa bastarse a sí mismo, para no confundirlo con el de autonomía.

Apunta Fernando Albi, en la obra antes citada, respecto a la autonomía municipal, “...Nos encontramos —afirma Raggi— frente a un concepto que se pliega y presta a las más variadas interpretaciones”; ...cada individuo, cada grupo social, cada partido, los ha forjado a su placer, según un ideal preconcebido, de acuerdo con el sistema preferido, a causa de la indeterminación de su significado...” ...Santi Romano, declara que la autonomía se ha convertido en una de esas palabras de batalla, con las que se trata de defender y justificar, todas aquellas reformas de orden político y administrativo que en determinado periodo se llevan a cabo para lograr el máximo bienestar social.<sup>5</sup>

Según Carlos Quintana Roldán:

El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del municipio con el Estado. ...que van desde la dependiente centralización hasta la máxima descentralización, que es la autonomía y, en consecuencia, los regímenes

<sup>4</sup> Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, España, Aguilar, 1995, p. 80, 81, 82, 86 y 87.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 51.

políticos atribuyen una diversa naturaleza jurídica a los entes locales, originándose distintas relaciones entre ellos y el Estado” ...*centrípetas* o centralizadoras y *centrifugas* o descentralizadoras, que claramente define Maurice Hauriou.<sup>6</sup>

Teresita Rendón Huerta, apunta en su obra *Derecho municipal*, “...nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio”.<sup>7</sup>

Quintana Roldán también señala: “La legislación europea afirmó la autonomía municipal, incluyendo tal prerrogativa en diversas Constituciones: en Francia (1946); Italia (1948) y Alemania Federal (1949), según lo indica Daniel Hugo Martins. Se agrega a ello la Constitución española de 1978, que en su artículo 140 así lo dispuso. De igual modo, importantes instituciones municipalistas, como la “Unión Internacional de Villas, y Poderes Locales” y el “Consejo de las Comunas de Europa”, postulan la defensa de la autonomía municipal. Recientemente, se aprobó, en 1981, la resolución sobre los principios de la autonomía local, en cuya virtud se decidió someter al Comité de Ministros el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local. Si bien queda clara la intención del municipalismo, debe destacarse que en países europeos, como también en americanos, a pesar de la afirmación de la autonomía mediante los textos constitucionales, existe una legislación paralela centralizadora, y en algunos casos, la asunción de competencias locales por parte de los poderes centrales, que dificultan la vigencia completa de la autonomía municipal. Por cuanto hace al continente americano, encontramos, por ejemplo, que el municipio norteamericano se configura con las ideas del *Self government* inglés, aunque con particularidades propias de sino más democrático, como lo señala Austin F. Macdonald.

Después de la Revolución las legislaturas estatales quedaron como herederas del privilegio real de crear municipios. Pero la nueva práctica —incorporación legislativa de las municipalidades— originó la costumbre de que la creación de una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que, como cualquier otra de la misma categoría, podía ser modificada por la legislatura a voluntad. Poco a

<sup>6</sup> Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.* nota 2, p. 181.

<sup>7</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 132.

poco las legislaturas adquirieron el hábito de disponer con todo detalle de las actividades municipales, por triviales que fueran. Por eso se explica que el sentido de la lucha por la autonomía municipal fuera el de terminar con tan grandes intervenciones de las legislaturas locales, para afirmar el control de la ciudad por autoridades locales independientes. En la segunda mitad del siglo XIX la crisis de las instituciones locales americanas era completa y el sistema imperante designado como *spil system*, se fue comenzando a modificar dada la lucha sostenida por las ciudades y los doctrinarios. Ese fue el comienzo del notable aporte norteamericano a la ciencia municipal. Estos principios autonómicos defendidos por municipalistas de la talla de Goodrow, Rowe, Wilcox, Deming y Munro no siempre fueron una realidad. A pesar de esto, la doctrina norteamericana ha sido fundamental en la caracterización de la autonomía municipal y su influencia muy importante en el pensamiento municipalista latinoamericano.<sup>8</sup>

En la obra de Carlos Quintana Roldán se señala que las teorías norteamericanas fueron profundizadas por las declaraciones de los congresos municipales interamericanos, celebrados en La Habana, Santiago de Chile, Nueva Orleans, Montevideo y Panamá, en 1938, 1941, 1950, 1953 y 1956, respectivamente; destaca, el reconocimiento de la triple autonomía: política, administrativa y financiera.

### III. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO

Las bases del municipio en México se encuentran contenidas en el artículo 115 constitucional. En dicho numeral se habla de municipio libre, pero no de autonomía. Al respecto, es pertinente acudir al dictamen elaborado por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, en relación con la propuesta de reformas a la Constitución de 1857, del presidente Venustiano Carranza, al constituyente de 1916-1917, que señalaba:

La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que han tenido a la vista la

8 Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 185, 188 y 190.

comisión y el empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.<sup>9</sup>

En este sentido, el texto del artículo 115 propuesto por los citados constituyentes significaba un salto cualitativamente trascendente: se caracterizaba al municipio como “libre” para todos los efectos que la expresión pudiera significar comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna —libertad o autonomía política— entre el ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a su hacienda, asegurándole sus ingresos —libertad o autonomía económica—; se le reconocía personalidad jurídica —libertad o autonomía jurídica—; y se reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal.<sup>10</sup> Sin embargo, el texto propuesto por la Comisión no fue aprobado, quedando los municipios limitados en lo que toca a la formación de su hacienda, pues se dispuso que ésta se formara de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados. De esa época a la fecha se han instrumentado aproximadamente doce reformas al artículo 115 constitucional, de las cuales ninguna incorpora el concepto de autonomía que hemos comentado en el marco del derecho comparado, es decir, el reconocimiento de la facultad para expedir reglas de carácter general tanto desde el punto de vista formal como material.

Comentario especial merece la Constitución de Brasil que ensaya un régimen federal cooperativo, comenzando por establecer que: la organización político-administrativa de la República federativa de Brasil, comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución, y establece en el artículo 30 que compete a los municipios:

“I. Legislar sobre asuntos de interés local. II. Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese. III. Establecer y recaudar los

<sup>9</sup> LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, t. XI, pp. 115-118.

<sup>10</sup> Aragón Salcido, María Inés, *El municipio en México. ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, ISAP, 1995, pp. 36 y 37.



tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la Ley ...”.<sup>11</sup> Comenta Arturo Pérez García, que:

Para la creación de un sistema municipal se pueden dar en Brasil dos formas. Una de ellas es a través de una Ley Orgánica Municipal, en la que el Estado miembro adquiere el papel de organizador del sistema municipal. En opinión de Hely Lopes Meirelles (15), éste es el camino más usado para la organización del sistema municipal en Brasil, puesto que las leyes municipales hacen las veces de la norma fundamental, ya que estructuran a los órganos de la Prefeitura.

La otra posibilidad se denomina ‘de las cartas propias’, en donde cada gobierno municipal expide su propia ley básica para determinar su organización. Ahora bien, ya sea que se haya optado por el primer camino o, en su caso, por el segundo, de ninguna forma se podrá rebasar lo señalado tanto por la Constitución federal como por la Estatal.<sup>12</sup>

Según Quintana Roldán, se entiende por autonomía municipal: El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado. La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

a) *Autonomía política*. Esto es, la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

b) *Autonomía administrativa*. Que entendemos como la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.

<sup>11</sup> “El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX”, *Las Constituciones latinoamericanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 1994, p. 208.

<sup>12</sup> Pérez García, Arturo, *Los municipios de Iberoamérica*, Puebla, 1992, p. 131.

c) *Autonomía financiera*. Que es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.<sup>13</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

- 1) Históricamente, en nuestro país se adoptó en 1824 el federalismo, proceso en el cual jugaron un papel importante los ayuntamientos y las diputaciones provinciales que agobiados del centralismo colonial reclamaban su libertad y autogobierno.
- 2) En las diversas Constituciones federalistas y centralistas que hemos tenido en nuestro país, la institución municipal siempre existió, pero en ninguna se le otorgó la autonomía política, como facultad para legislar.
- 3) Aceptamos el concepto de autonomía política, como la potestad del municipio de darse su propia ley, sin intervención de ningún otro órgano.
- 4) Reconocemos la importancia del movimiento municipalista que postula la defensa de la autonomía política y rechazamos las tendencias centralistas que han dificultado la vigencia completa de la autonomía municipal.
- 5) Aceptamos la corriente de que en el sistema federal es posible la existencia de varias entidades autónomas; en consecuencia, proponemos asumir la corriente municipalista dotar al municipio de facultades legislativas.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1988.
- ALBI, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, España, Aguilar, 1995.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México. ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, ISAP, 1995.

13 Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 2, pp. 194 y 195.

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Impulso al nuevo federalismo mexicano”, *Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España*, México, 1996.
- “El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX”, *Las Constituciones latinoamericanas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.
- LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, t. XI.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Argentina, Abeledo Perrot, t. I, 1982.
- PÉREZ GARCÍA, Arturo, *Los municipios de Iberoamérica*, Puebla, 1992.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1994.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.