

## CAPÍTULO X. EL MUNICIPIO LIBRE

El municipio es una comunidad humana de vida y es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización, en donde con mayor facilidad pueden nacer y conservarse las estructuras democráticas, pues en las comunidades pequeñas la comunicación entre sus habitantes es más sencilla de lograr. En los grandes Estados nacionales de nuestra época el municipio normalmente se presenta como una forma de descentralización, pero aún así constituye una institución base de la democracia y reducto último de ella.

Moisés Ochoa Campos dice:

Municipio natural es la comunidad domiciliaria desde el punto de vista sociológico, o sea, la asociación natural de tipo local por excelencia. Esta calidad sociológica se da independientemente de que el municipio posea o no la forma política propia del régimen local.<sup>1</sup>

El municipio en la actualidad se presenta como una forma de descentralización para la organización de la vida común y para la realización de los servicios públicos de la comunidad; si bien esta descentralización se presenta en muchos aspectos como una institución típicamente administrativa, el municipio conserva importantes aspectos políticos y sus posibilidades en este terreno son muy amplias, dependiendo, sin embargo, en gran medida, de las disposiciones concretas de las normas correspondientes, desde la Constitución, constituciones locales, hasta las leyes orgánicas relativas.

Felipe Tena Ramírez dice:

Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como municipio, una zona descentralizada. Aun en un Estado rigurosamente democrático, el municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal*, Tesis Profesional, México, 1955, p. 485.

<sup>2</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, pp. 150 y 151.

En México el municipio desempeñó una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de gobierno de Hernán Cortés fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien le otorgó, en ausencia del rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, con lo cual lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.<sup>3</sup> Lo anterior hace decir a Ochoa Campos que: "... la conquista de México fue empresa de un municipio mexicano: el de la Villa Rica de la Veracruz".<sup>4</sup>

No es nuestro propósito entrar en detalles en torno a la historia del municipio; creemos sin embargo que es importante apuntar que las dos tendencias que se han disputado el control de la política local son las siguientes:

La conservadora, "de carácter centralista, que trataba de dar una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos".

Y la liberal, "de carácter federalista, que deseaba ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado".<sup>5</sup> Finalmente, por lo menos en el terreno teórico, en México habría de imponerse la última.

Hemos dicho que el municipio se presenta como una forma de descentralización en ciertos aspectos administrativa, pero en otros también política.

Para el administrativista mexicano Gabino Fraga, la descentralización "... en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".<sup>6</sup> El mismo autor, refiriéndose seguramente al municipio, sostiene que la descentralización administrativa, en algunos casos, ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales, "... para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades".<sup>7</sup> Distingue este mismo autor tres tipos de descentralización administrativa: la descentralización por región; la descentralización por servicio, y la descentralización por colaboración; es a la primera a la que corresponde la organización del municipio.

Efectivamente, las autoridades municipales, surgidas de la comunidad misma y electas por sus habitantes, deben tener un mayor conocimiento

<sup>3</sup> Tena Ramírez. Ob. cit., p. 151.

<sup>4</sup> Ochoa Campos. Ob. cit., p. 486.

<sup>5</sup> Ochoa Campos. Ob. cit., p. 488.

<sup>6</sup> Gabino Fraga. *Derecho administrativo*, México, 1966, p. 200.

<sup>7</sup> Fraga. Ob. cit., pp. 200 y 201.

de los problemas y una mejor visión de sus posibles soluciones; igualmente, están más presionados por la opinión pública y se encuentran más obligados a tomarla en cuenta, que en una comunidad más grande y compleja.

En México el municipio libre surgió de la Revolución Mexicana con las características que actualmente tiene. Desde el mes de octubre de 1914 Venustiano Carranza planteó la necesidad de llevar a cabo reformas sociales y políticas que se consideraran de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional; entre ellas y en primer lugar, señaló: "El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas."<sup>8</sup> El 12 de diciembre de 1914 en Veracruz se expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, en que se incluían disposiciones sobre asuntos municipales. El 26 de diciembre del mismo año se expidió un decreto relativo a la libertad municipal y que constituye un antecedente directo del artículo 115 de la Constitución de 1917; con él se pretendía reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857.<sup>9</sup>

En el proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe, el artículo 115 establecía al municipio libre como la base de la organización política y de la división territorial de las entidades federativas, precisando que cada municipio estaría integrado por un ayuntamiento de elección directa y sin que hubiera autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.<sup>10</sup> En el Congreso Constituyente la discusión se centró sobre la cuestión relativa a la libertad económica del municipio, que resulta esencial para hacer real la libertad política.

El problema era, pues, de orden financiero. Las posibles soluciones a la forma de recaudación fiscal eran tres: a) que el municipio recaudara la totalidad de los ingresos y contribuyera a los gastos del Estado; b) que el Estado recaudara dichos ingresos y distribuyera lo necesario a los municipios, y c) que ambos recaudaran determinados ramos de las fuentes de ingresos. En los tres casos podía establecerse que la distribución fuera materia de una ley reglamentaria.

Ante la ausencia de solución en el proyecto del Primer Jefe se propuso primeramente la primera solución, dando intervención a inspectores nombrados por el ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, para el efecto de percibir la parte correspondiente al Estado-miembro y para vigilar la contabilidad del municipio. Esta proposición ocasionó fuertes debates, pues muchos diputados consideraron que la intervención de inspectores del ejecutivo local conduciría al sometimiento de los municipios al gobierno de la entidad federativa.

<sup>8</sup> Ochoa Campos. Ob. cit., p. 356.

<sup>9</sup> Ochoa Campos. Ob. cit., p. 357.

<sup>10</sup> Felipe Tená Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, México, 1967, p. 797.

Retirado el dictamen, que contenía la proposición que citamos, el Congreso Constituyente se enfrascó en enconados debates sin aprobar una solución. Se planteó una clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder al municipio, que finalmente no fue tomada en cuenta. Por fin el 29 de enero de 1917, a unos días de la clausura del Congreso, se aprobó la proposición del diputado Ugarte por 88 votos contra 62: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.” Esta disposición quedó como fracción II del artículo 115, quedando la última parte del primer párrafo del proyecto del Primer Jefe como fracción I. De esta manera, la autonomía financiera del municipio, y consecuentemente la autonomía política, quedaron sujetas al gobierno de la entidad federativa.<sup>11</sup>

Se incluyó en la fracción III del propio artículo 115 la disposición que dice: “Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”

El artículo 115 fue reformado en 1928 en relación con la integración de las legislaturas de las entidades federativas, y en 1933 se adicionó un párrafo a la fracción I en relación con los representantes de los municipios, en los siguientes términos:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

En 1947 se había adicionado otra vez la fracción I del artículo 115 a efecto de hacer participar a las mujeres en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser votadas. Esta adición fue suprimida en 1953 al reconocerse la ciudadanía a las mujeres.

La adición de 1933 extendió al ámbito municipal el principio revolucionario de la “no reelección”, prohibición que desde el texto original del artículo 115 afectaba a los gobernadores de las entidades federativas.

<sup>11</sup> Tena Ramírez. *Derecho constitucional...*, p. 156. Cfr. también: Ernesto Flores Zavala. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, 1966, pp. 203 y 204.

No obstante las limitaciones financieras del municipio en la Constitución de 1917, éste constituye la comunidad primaria democrática por excelencia. Tiene además toda una serie de posibilidades políticas que podrían ser materia de una ley reglamentaria del artículo 115, mientras tanto queda a las constituciones de las entidades federativas reglamentar la actividad de los municipios, bien directamente, bien a través de leyes orgánicas que expidan las legislaturas locales.

En las constituciones de las entidades federativas,<sup>12</sup> la actividad política de los municipios es muy variable, como lo es también la posibilidad de las legislaturas locales para crear y suprimir municipios, siendo en algunos casos más difícil que en otros, y teniendo intervención en la decisión los ayuntamientos en algunos casos y en otros no.

Siendo normalmente más difícil la reforma de las constituciones de las entidades federativas que la de las leyes ordinarias, el hecho de que los municipios se encuentren o no enumerados en algún precepto constitucional adquiere importancia, pues la supresión o creación de cualquier municipio implica necesariamente una modificación a la Constitución. La importancia crece si se toma en cuenta que en algunas constituciones los ayuntamientos intervienen en el procedimiento de reformas a la propia Constitución.

Podemos distinguir las siguientes situaciones:

1. Existen constituciones locales en nuestro país que enumeran detalladamente a los municipios que integran la entidad y otras que dejan tal cuestión a la ley orgánica correspondiente. Entre las primeras se encuentran las de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Durango, Guerrero, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas, para no citar más que algunas. Entre las segundas se cuentan por ejemplo, las de los Estados de Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

2. Existen constituciones que facultan al congreso local para crear y suprimir municipios, distinguiéndose varias situaciones: a) Que la facultad sea exclusiva del legislativo de la entidad, sin que sea necesario ningún otro requisito. En tal hipótesis se encuentran las constituciones de los Estados de Coahuila, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz entre otras. b) Que se requiera tomar en cuenta algunos elementos objetivos, tales como el número de habitantes o la situación financiera del municipio que se pretenda crear o del que se pretenda suprimir, así como el que se tome en cuenta la opinión de los municipios afectados, sin que tengan intervención en la decisión final. En esta hipótesis se encuentran las constituciones de los Estados de Chihuahua, Mi-

<sup>12</sup> Hemos consultado la obra de Margarita de la Villa de Helguera. *Constituciones vigentes en la República Mexicana*, México, 1962, 2 tomos.

choacán, Morelos, Oaxaca y Sonora entre otras. e) Que para que pueda proceder la creación o supresión de municipios se requiera de la aprobación de los ayuntamientos del Estado-miembro. En este caso la intervención de los ayuntamientos puede ser por disposición expresa relativa a la creación y supresión de municipalidades, o bien de manera indirecta cuando en la Constitución de la entidad federativa se enumeran por una parte en detalle los municipios que la integran y por otra, se les da intervención en el procedimiento para reformar o adicionar a la propia Constitución local. En el primer caso se encuentran las constituciones de los Estados de Aguascalientes y Zacatecas, por ejemplo; en el segundo caso las de los Estados de Campeche, Durango, Guerrero y Tabasco, entre otras. Desde luego la aprobación a la que nos referimos, puede ser por mayoría absoluta o por mayoría especial, según lo que disponga cada Constitución.

3. Algunas constituciones prevén la desaparición de los ayuntamientos, planteándose diversas soluciones en relación con el caso concreto de desaparición, pudiendo considerarse como tal, el que se hayan declarado nulas las elecciones correspondientes. Entre otras constituciones locales que prevén tal situación, se encuentran las de Baja California, Coahuila, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

4. Otras constituciones locales facultan al gobierno de la entidad federativa, bien a través del legislativo o del ejecutivo, para suspender temporal y en ocasiones definitivamente, a los miembros de algún ayuntamiento. Cuando la suspensión es temporal ésta va de quince días a tres meses argumentándose normalmente que se investigarán determinadas anomalías. Entre las constituciones que otorgan al gobierno local tal facultad se encuentran las de los Estados de Baja California, Guanajuato, Guerrero, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Es indudable que esta facultad significa una amenaza constante a la libertad municipal, que aunada a la dependencia financiera respecto a la legislatura de la entidad, hace sumamente cuestionable la autonomía política del municipio.

5. Existen en cambio constituciones en que se da al municipio una mayor participación en la vida de la entidad, a través, por ejemplo, del otorgamiento de la facultad de iniciativa en la elaboración de las leyes; en este caso encontramos también tres hipótesis diversas: a) Que la iniciativa se les otorgue respecto de cualquier ley de la entidad; en esta hipótesis se encuentran entre otras, las constituciones de los Estados de Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Sinaloa y Sonora. b) Que la iniciativa que se concede a los ayuntamientos se limite a los asuntos municipales en general; en esta situación encontramos las constituciones de Coahuila, Colima, Chiapas, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, entre otras. c) Finalmente, que la facultad de iniciativa se limite aún más,

a los asuntos que incumben a sus respectivas localidades; tal es el caso de las constituciones de los Estados de México, Nuevo León y Tamaulipas, entre otras.

6. Por último, la mayoría de las constituciones de las entidades federativas, dan participación a los ayuntamientos en el procedimiento de reforma de la propia Constitución. Esta participación presenta tres formas diversas: a) Que los ayuntamientos tengan simplemente la facultad de opinar sobre las adiciones o reformas a la Constitución local, pero sin que puedan votar sobre ellas; dentro de esta hipótesis, sólo encontramos a la Constitución del Estado de Guanajuato. b) Que los ayuntamientos tengan voto en el procedimiento de adición o modificación constitucional, pero que tal vez tenga que rendirse en un lapso perentorio, vencido el cual normalmente se tiene a los ayuntamientos por conformes con la reforma o adición, salvo el caso de la Constitución del Estado de Coahuila en que se tiene por no aceptada dicha reforma o adición; dentro del caso normal planteado en esta hipótesis se encuentran las constituciones de Baja California, Guerrero, Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas, entre otras. c) Que los ayuntamientos tengan voto en el procedimiento de adición o reforma constitucional, sin que dicho voto deban hacerlo en un lapso perentorio; en esta hipótesis encontramos entre otras a las constituciones de los Estados de Chiapas, Durango, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco.

Es importante mencionar una disposición original contenida en la Constitución del Estado de Yucatán. Efectivamente, en la Constitución federal se establece que las facultades no concedidas expresamente a la federación, se entienden reservadas a los Estados (artículo 124), pero nada dice respecto a los municipios en relación con las entidades federativas, por lo que debe entenderse que las facultades de las autoridades municipales son expresas, en tanto que las de la entidad conservan la autoridad residual. Sin embargo, el artículo 102 de la Constitución del Estado de Yucatán consigna el principio de que la competencia expresa corresponde a las autoridades del Estado-miembro, en tanto que la competencia residual corresponde a las autoridades municipales. Sin embargo, aun en esta Constitución esta aparente ventaja de los municipios se ve compensada por otras disposiciones que facultan al legislativo local para crear nuevos municipios, para revocar acuerdos de los ayuntamientos en determinados casos, o para decidir sobre la legalidad de las elecciones municipales, por ejemplo.

Hemos encontrado en dos constituciones: las de los Estados de Campeche y de Tabasco, disposiciones que dan intervención eventual a los presidentes municipales en los casos de desaparición de poderes del Estado para ocupar, por ministerio de ley, la gubernatura provisional prefiriéndose,

en el caso del primero, a los de los municipios más poblados sobre los menos, y en el caso del segundo, se hace una enumeración precisa del orden de preferencia. Como nos hemos referido a este aspecto en capítulo anterior, no entraremos aquí en mayores comentarios.

En resumen podemos decir, que no obstante que el municipio libre se instituyó en la Constitución de 1917 en forma imperfecta, puesto que si bien le concedió una cierta autonomía política, no precisó la autonomía financiera que resultaba indispensable para la realización auténtica de la primera, y que la ausencia de autonomía financiera ha afectado en la realidad de manera efectiva, no sólo la libertad política, sino aun el normal funcionamiento del municipio mismo, éste sigue siendo la comunidad humana de vida, forma primaria de organización en donde la democracia es más factible. Además, según hemos visto, en diversa medida, según las disposiciones constitucionales de las entidades federativas, conserva una actividad política importante y participa muchas veces de manera notable en el desarrollo jurídico y político de los Estados-miembros y, consecuentemente, del país entero.

Es deseable que algún día se realicen las modificaciones legales y aun constitucionales que aseguren al municipio una auténtica autonomía financiera, a través de una equitativa distribución de las fuentes de ingreso que otorguen al municipio una mayor libertad política eliminando las disposiciones que hoy la limitan jurídicamente, y que de esa manera, la célula primaria de nuestra teórica democracia pueda realizarse plenamente.