

LA MATERIALIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

RESUMEN

Dr. ÓSCAR GABRIEL CAMPOS CAMPOS

El Municipio tiene como una de sus características Constitucionales su *Autonomía*, pero ésta no es ni casualidad ni un invento Legal. La Autonomía del Municipio se define desde su propia naturaleza jurídica, desde la teoría general del Federalismo en el mundo. La autonomía municipal se concebirá entonces como la facultad de auto regularse administrativa, financiera y políticamente, es decir, la propia entidad municipal será la encargada de definir sus procesos administrativos, recaudar y erogar sus ingresos propios y tomar las decisiones sociales por sí mismos. Ahora bien, ¿Todas estas formas de Autonomía, se materializan en esta entidad con base en la Federación? Para contestar, resulta pertinente que se aborde a la Autonomía desde su concepción teórica profunda, hasta su estructura de facto de nuestros días.

PALABRAS CLAVE: Autonomía / Municipio/ Autarquía / Política / Constitución / Federalismo / Administración.

ABSTRACT

The Municipality has as one of its Constitutional features its *Autonomy*, but this is neither coincidence nor Legal invention. The Autonomy of the town is defined by its own legal status, from the general theory of federalism in the world. The municipal autonomy was then conceived as the empowering self-regulated administratively, financially and politically; the municipal entity itself is responsible for defining their business processes, collect and disburse its own revenue and make social decisions for themselves. Now, all these forms of autonomy, are embodied in this base entity of the Federation? to

answer, it is pertinent to address deeply Theoretical Autonomy from conception to its structure de facto today.

INTRODUCCIÓN.

Autonomía, según su etimología griega, implica la posibilidad de darse normas a sí mismos. La Real Academia Española la define como *potestad de los municipios, las provincias y las regiones para regir sus intereses peculiares mediante normas y órganos de su propio gobierno*.¹ Sólo los Estados son soberanos, porque tienen la legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos tienen la característica de ser autónomos. En la Grecia Clásica, la autonomía fue concebida como soberanía, entendida como *la capacidad de dar leyes o independencia material de la comunidad*.

De gran importancia fueron los movimientos constitucionalistas británico, estadounidense y la Revolución francesa durante el periodo del *Siglo de las Luces* cuando se afirmó la autonomía del individuo frente al Estado para que ésta, posteriormente, fuera reconocida a entes intermedios entre el individuo y el Estado.

En el caso de nuestro país, la Constitución de 1857, siguió la tradición jurídica francesa, rescató tanto los principios fundamentales del liberalismo político como los principios fundamentales del liberalismo económico, dando como resultado que durante el porfiriato se hicieran más evidentes las diferencias existentes entre los principios medulares del liberalismo político y los principios esenciales del liberalismo económico. El primero abogaba por la libertad humana; postulaba que el hombre debía ser considerado como el principio y el fin de todas las instituciones políticas y jurídicas; para tal efecto procuró aclarar y ampliar los derechos del hombre y del ciudadano, afirmar y reafirmar que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, robustecer la forma democrática de gobierno; sanear el sistema representativo; estructurar al Estado de conformidad con el principio de la separación de poderes y del federalismo; separar a la Iglesia del Estado y deslindar, consecuentemente, los campos de la jurisdicción eclesiástica y civil. Todos estos principios pueden ser considerados

¹ Real Academia de la Lengua Española (2001) *Diccionario de la Lengua Española* [en línea] disponible en <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>[consulta el 15 de agosto de 2022]

genéricamente como las decisiones político-jurídicas fundamentales que el constitucionalismo individualista y liberal le ofrendó a México.

Siendo así que en el artículo 115 de la Constitución establece al municipio como la base de la estructura federal, depositando en él algunas de las tareas que más impactan la vida de las personas en el ámbito de gobierno que enfrenta las mayores limitaciones para ejecutarlas. Recaen ocho servicios gestión de agua potable y saneamiento, alumbrado público, manejo de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y jardines y seguridad pública y nueve funciones relacionadas con el desarrollo urbano y otorgamiento de licencias.

Además, cada legislación estatal contempla hasta 26 posibles atribuciones para los municipios, entre las que destacan tareas de educación, cultura, turismo, transporte público, ecología, medio ambiente y las oficinas municipales del DIF.

Así mismo, como señala Pedro Torres (2005) "*La autonomía municipal y su garantía constitucional directa*" Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 25

La doctrina iusnaturalista contribuyó a hacer de la autonomía un potestad político que se presenta como un derecho de los Municipios frente al Estado, y la idea inglesa del autogobierno (selfgovernment) reforzó los lazos entre la autonomía y democracia al relacionar la autonomía con la elegibilidad de los cargos al gobierno local.²

La autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades. La primera decisión como ente autónomo será definir su personalidad como comunidad; la autonomía vendrá a hacer una cualidad del grupo social adquirida por la misma constitución y por el hecho de su existencia.

El individuo en su esfera personal, tiende a la libertad y a ejercer la facultad de que por sí solo pueda realizar lo que él mismo considera sea de mayor beneficio para sí. Es

² Torres Estrada, Pedro. (2005) "*La autonomía municipal y su garantía constitucional directa*" Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 25

lógico la segunda esfera de su persona, que es la familia y su colectividad, por naturaleza quiera definir en comunidad lo que es bueno para él y su grupo social.

1. Sobre la Autonomía Local y sus Formas

Así mismo, definiría la Autonomía local como:

La titularidad del municipio de gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar un medio de la reglamentación y sin/su tutela, todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos.

De igual manera señala que:

la autonomía sólo será plena si los Municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada, sin ésta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto³

En este sentido, es importante abordar el tema de autonomía fiscal, que se refiere a la capacidad del municipio de generar ingresos propios mediante impuestos y otras contribuciones, los ingresos propios se originan a partir de esfuerzos recaudatorios y administrativos, tales como el impuesto al predial, los derechos que se cobran por servicios como el agua potable, la expedición de licencias, el registro civil, los productos derivados de estacionamiento y parquímetros, la venta y arrendamiento de terrenos, multas, recargos, rezagos y, por último, contribuciones de mejora.

El predial es un concepto clave, ya que es un impuesto históricamente local por su naturaleza tangible, inamovible y progresiva, con capacidad para dotar a los municipios

³ Torres Estrada, Pedro. (2005) “La autonomía municipal y su garantía constitucional directa” Universidad Nacional Autónoma de México, p. 29

de autonomía fiscal y para cumplir con sus obligaciones; por ello, su continua actualización y modernización abona a una recaudación más eficiente.

La Carta Europea de la Autonomía Local define este concepto como:

El derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos. Ese derecho es ejercicio por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo ello sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum, otra forma de participación directa de los ciudadanos que esté permitida por la ley.

Es importante destacar lo que al respecto Quintana Roldán, Carlos F. (1998) “*Derecho Municipal*” Porrúa, México, Pp.173-174 referente a la Autonomía que:

Sobre el significado de la autonomía municipal tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, sin embargo, se considera que nada impide la existencias de dos entidades autónomas previstas dentro de la constitución en países de sistema federal, pues autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.⁴

Es frecuente encontrar en la doctrina del derecho administrativo tres categorías de autonomía: 1) pura 2) funcional y 3) técnica. Generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que en la llamada *autonomía pura* es la base de la teoría clásica el municipalismo, y la autonomía funcional, será el principio sobre el cual se sustenta

⁴ Quintana Roldán, Carlos F. (1998) “*Derecho Municipal*” Porrúa, México, Pp.173-174.

la realidad autárquica del municipio. Así, por ejemplo, Greca Alcides, citado por Quintana Roldán, Carlos F. “*Derecho Municipal*”. (1998) Porrúa. México: p. 176. señala que la Autonomía Municipal tiene tres postulados fundamentales:

- a) la municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar su propias leyes que son las de la localidad.*
- b) la ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.*
- c) la localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.*⁵

En materia tributaria se establece en el Artículo 31 de la Constitución, existen tres tipos de sujetos activos: la federación, las entidades federativas y los municipios; sin embargo, la Constitución no establece un método homogéneo con relación a estas facultades. Los estados tienen coincidencias en algunas facultades tributarias no exclusivas de la federación, y, aunque se establece que los municipios pueden administrar libremente su hacienda y cobrar impuestos, no cuentan con las facultades necesarias para establecer tributos, tarea para la que dependen de las leyes estatales. El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del Municipio con el Estado, esto se basa para demostrar su extraordinaria importancia, puesto que el Municipio tiene como rasgo fundamental el de hallarse inmerso en una unidad política superior. Según la Unión Internacional de Villas y Poderes Locales y el Consejo de las Comunas de Europa en 1973 decretaron:

Las colectividades locales constituyen uno de los principales fundamentos de un estado democrático. El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del consejo de Europa. Es a nivel local donde este derecho puede ser ejercido. La existencia de las colectividades locales, investidas de responsabilidades efectivas posibilita una administración en la que

⁵ Greca Alcides, citado por Quintana Roldán, Carlos F. (1998) “*Derecho Municipal*”. Porrúa. México: p. 176.

*se conjugan eficacia y aproximación al ciudadano. La defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diversos países europeos son condicionantes para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la descentralización del poder. Ello implica la existencia de colectividades locales denotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y dotados de amplia autonomía en cuanto a sus competencias, a sus formas de ejercicio y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones.*⁶

Hemos reiterado que las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Constitución General. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de *autonomía*, sin embargo, habla del municipio libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

En sentido moderno, entendemos a la autonomía municipal como 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 y peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de la tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que esta prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

La doctrina del municipalismo más reciente desgloza a la autonomía en varios apartados que son, fundamentalmente, los siguientes:

2. 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 reglamentar estos renglones de convivencia social. La fracción segunda del 115 precisa del municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley.

⁶ Tribunal Constitucional de España. (1981-1982). Fallos Rol N° 32/1981 de 28 de julio de 1981 y 84/1982 de 23 de diciembre de 1982. Madrid: Tribunal Constitucional de España.

La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado, también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se aprecia en esta propia fracción segunda, que los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse sólo como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comento, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Se trata pues, simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los Ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad como observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son:

Artículo 115, fracción III

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales*
- b) Alumbrado público*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos*
- d) Mercados y centrales de abasto*
- e) Panteones*
- f) Rastro*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento*

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

3. Autonomía financiera (Autarquía)

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.

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía. Sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política. Allí su importancia y trascendencia. Así planteando este rubro lo enfocamos al tratamiento que la constitución da a la autonomía del Municipio. *Autarquía* es una voz que proviene del griego y significa *bastarse a sí mismo*. Por eso Aristóteles señalaba a la *autarquía* como característica propia de la ciudad - Estado. Era un concepto que tenía elementos de la soberanía, dice Kelsen; pero esta opción fue refutada por Jellinek, que sostuvo que era una categoría ética y no jurídica.

No cabe duda de que la autarquía los griegos la consideraron inherente al propio gobierno. Con el transcurso del tiempo esta palabra comienza a utilizarse por los administrativistas italianos del siglo XIX y XX, sin embargo con un sentido totalmente diverso. Se afirma con razón que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal. Este aspecto fue sin duda el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios. Quedando como fracción cuarta que establece en síntesis, los siguiente:

Que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formara con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio y; con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.⁷

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Tal cosa se explica con un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones.

Lo importante habrá de ser que en el futuro los municipios asuman el pleno manejo de las contribuciones como lo plantea el cuerpo constitucional. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio al Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales no podrán hacer excenciones en relación con tales contribuciones.

La fracción IV señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, las harán las legislaturas de los Estados, se establece como cuestión novedosa de las reformas de 1983 la disposición constitucional en virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común de las Entidades Federativas que los Ayuntamientos municipales deberán remitir a las legislaturas estatales el presupuesto de egresos para su aprobación; suscediendo frecuentemente que las Legistauras modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios Ayuntamientos, es una garantía más para la autonomía financiera del municipio.

4. La Autonomía Política.

El anhelo revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115 de la Carta Magna, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron las reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo el procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, era práctica viciada de los estados y los titulares del ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del gobierno local para proceder al desconocimiento o desaparición de Ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los Municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Dentro de este tema, referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar también la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al de representación proporcional en las elecciones de los Ayuntamientos municipales.

CONCLUSIÓN.

Ante los elementos teóricos y doctrinales que se presentan en éste trabajo se observa la naturaleza misma de la figura de la *Autonomía Municipal*. En nuestra Carta Magna es concebida en el más puro de sus orígenes como la unidad básica de la Federación. Sin embargo, cuando estudiamos específicamente cada una de las manifestaciones, nos percatamos de que en la aplicación diaria, la Autonomía enfrenta una serie de fenómenos socio políticos implacables.

Otro punto a considerar es que los municipios y los estados adelanten esfuerzos para aumentar la recaudación del predial a través de la modernización de catastros, la profesionalización de las tesorerías municipales y el aumento al impuesto predial. Puede también considerarse evaluar las experiencias de otros países en materia de cooperación intermunicipal.

Mientras no permeee entre la clase política (quien detenta el poder público) la verdadera esencia de la Autonomía, se vuelve imposible lograr el desarrollo de todos los Municipios del país y por ende, del Estado Mexicano mismo.

FUENTES:

- Greca Alcides, citado por Quintana Roldán, Carlos F. (1998) “*Derecho Municipal*”. Porrúa. México: p. 176.
- Quintana Roldán, Carlos F. (1998) “*Derecho Municipal*” Porrúa, México, Pp.173-174.
- Torres Estrada, Pedro. (2005) “La autonomía municipal y su garantía constitucional directa” Universidad Nacional Autónoma de México, p. 29
- Tribunal Constitucional de España. (1981-1982). Fallos Rol N° 32/1981 de 28 de julio de 1981 y 84/1982 de 23 de diciembre de 1982. Madrid: Tribunal Constitucional de España.



DE IURE
REVISTA JURÍDICA