
CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO LIBRE

SUMARIO: II.1.- Antecedentes del municipio en México. II.2.- Definición de Municipio Libre. II.3.- Estructura Jurídica del Municipio Libre. II.3.1.- Leyes Orgánicas Municipales. II.3.2.- Los Reglamentos Municipales. II.3.2.1.- Aplicación de los Reglamentos Municipales. II.3.3.- Los Bandos Municipales. II.4 Desarrollo Jurisprudencial en materia municipal. II.5.- El municipio en el derecho comparado. a) Reino Unido. b) Estados Unidos de América. c) Francia. d) España. e) Italia. f) Alemania. g) Latinoamérica.

II.1. Antecedentes del municipio en México.

El municipio tiene su antecedente mexicano en el *calpulli* prehispánico, que era la célula de organización política, económica y social de las culturas prehispánicas. En el *calpulli* las familias trabajaban y convivían cotidianamente, se reunían ante el mismo dios y desarrollaban en conjunto sus festividades religiosas. Cada *calpulli* estaba obligado a pagar tributos al imperio Azteca y a su *tlatoani*; sin embargo, contaba con autonomía en cuanto a su organización política, militar y religiosa.³⁷

También tomó de los conquistadores españoles la influencia de los cabildos, el que tenía entre sus funciones, la impartición de justicia, lo que en un principio le dio cierta autonomía, misma que fue perdiendo con las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, las cuales establecieron en la Nueva España el sistema de intendencias, a cuyo cargo estaban funcionarios designados por la Corona.³⁸

El primer ayuntamiento fundado por Hernán Cortés, al desembarcar en las nuevas tierras descubiertas por los españoles, fue el de la Villa Rica de la Veracruz; con este acto, Cortés se desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez; y se inició formalmente la conquista, al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España. Durante la dominación española, los ayuntamientos

³⁷ Cfr. GALEANA, Patricia, *El municipio en México*, compendio de ponencias realizado por el Archivo General de la Nación, el Centro de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México 1996, p.17

³⁸ *Ibidem*, p. 18.

representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernados fue muy reducida, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular; al menos teóricamente. En virtud de que, para entonces, también en España, el rey Carlos V, y sus sucesores, habían terminado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos. Tal vez por eso, recordando la astucia de Cortés al iniciar la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación de México de España, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio pleno de la soberanía, pues afirmaron que: *“El intento fracaso en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que después de once años iba a poner fin al régimen colonial”*.³⁹

Al triunfo de la Independencia, la situación política y económica de la República, limitó las discusiones sobre el municipio. Por ejemplo, el constituyente de 1824 centró su debate en conducir los actos de la nueva República hacia la construcción de una federación entre los Estados, olvidándose de los municipios. Paradójicamente fueron los centralistas los que a través de la Constitución de 1836, normaron por primera vez a los municipios; sin embargo, dada la política centralista imperante, la autonomía municipal fue muy relativa y dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Con la Constitución de 1843, la institución municipal quedó supeditada a los gobernadores. La Carta Magna de 1857, si bien propuso el otorgamiento de la autonomía a los municipios, no los pudo reglamentar. Durante el largo período del general Porfirio Díaz, incluyendo el gobierno de su compadre Manuel González, la dictadura se encargó de ejercer un control total sobre los municipios, por medio de las jefaturas políticas, impuestas por don Porfirio. La pérdida completa de la autonomía municipal fue una de las banderas del movimiento precursor de la Revolución de 1910.⁴⁰

El general Díaz, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón y sus dirigentes -los jefes políticos-, fueron los agentes del gobierno del

³⁹Cfr. RABASA O., Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución, Comentarios al Artículo 115 Constitucional*, decimoprimer edición. México 1997, pp. 323-329.

⁴⁰Cfr. GALEANA, *op. cit.*, p. 18.

centro; quienes, bajo las órdenes de los gobernadores, borrarón todo indicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales y crueles. Estos fueron los principales motivos por los que el pueblo odió a los jefes políticos, y la razón histórica que explica la consagración del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.⁴¹

Tal proclama sería escogida también por Francisco I. Madero en el *Plan de San Luis*, en el que señala la necesidad de restituir la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios. Al igual que Madero, Emiliano Zapata se pronunció por el municipio libre al considerarlo “*la primera y más importante de las instituciones democráticas*”. Durante el Congreso Constituyente de 1917, se discutió ampliamente la necesidad de otorgarle, en la Constitución, la autonomía económica a los municipios. Así Heriberto Jara afirmó en uno de los debates del Congreso que “*no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada*”. (Frase que bien pudiera aplicarse no sólo a los municipios sino también a los mexicanos en general).⁴²

Previo a la aprobación del texto constitucional de 1917, Venustiano Carranza, en el Plan de Veracruz, que se adicionó al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914 (artículo 2º); ofreció expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al “establecimiento de la libertad municipal”. Y para cumplir esa promesa, promulgó la Ley del Municipio Libre, el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.⁴³

La Asamblea de Querétaro trató, por tercera vez, en su última sesión –declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de 1917-, el tema del municipio libre. Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en otros, acertaron al concebir al municipio libre como la primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el licenciado Fernando Lizardi, de que: “*El municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales*”. En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno, y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las

⁴¹ Cfr. RABASA O., *op. cit.*, p. 327.

⁴² Cfr. GALEANA, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁴³ Cfr. RABASA O., *op. cit.*, p. 327.

autoridades con las que tiene contacto inmediato: por eso el texto de este artículo ordena: “...*No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado*” (fracción I)”. La Carta de 1917, afirma Rabasa, ha alentado el desarrollo de la descentralización, en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas; que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública; y en lo político, al otorgarle a los municipios funciones de gobierno.⁴⁴

II.2. Concepto de Municipio Libre

Nuestra Constitución no da una definición de lo que es el Municipio, sólo hace referencia a que es la base de la división territorial de los Estados—de la Federación—, y de su organización política y administrativa. Sin embargo, algunas Entidades Federativas si lo conceptualizan, por ejemplo los Estados de Veracruz y de Zacatecas tienen las siguientes definiciones en dos diferentes ordenamientos:

*El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.*⁴⁵

*El Municipio Libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.*⁴⁶

Definición última, que contiene todos los elementos del Municipio Libre mexicano y que estudiaremos más adelante, en el marco teórico conceptual del municipio.

Con fecha el 22 de diciembre de 1999, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada, para establecer, entre otras cosas, el reconocimiento del Municipio como una instancia de gobierno, formado por un ayuntamiento de elección popular directa, e integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

⁴⁴*Ibidem*, pp. 327-328.

⁴⁵Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.

⁴⁶Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

II.2.1. Marco teórico conceptual⁴⁷

El Municipio Libre constituye en sí una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente; es la cédula social, política y económica, en donde la ciudadanía ejerce la diversidad de derechos y libertades que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para conocer el marco teórico conceptual del municipio, hay que partir del análisis de los tres elementos que integran la institución municipal, que son: el territorio, la población y el gobierno, a los que hay que agregar la capacidad económica y el fin que persigue.

El *territorio* es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio, es incuestionable que este elemento constituye un factor primordial para su configuración.

La *población* de los municipios se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal". Vecino, en sentido gramatical, es el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad, se presupone la contigüidad de familias y edificios que forman una agrupación, en mayor o menor medida identificable. La legislación municipal usa comúnmente el concepto de vecino, distinguiéndolo del simple transeúnte, para determinar la pertenencia a un municipio y establece ciertos requisitos para serlo. El elemento poblacional influye también en las categorías políticas de los asentamientos humanos ubicados en la demarcación municipal. Con base esencialmente en la población, en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos, se establecen por las leyes orgánicas distintas categorías políticas, en orden descendente de importancia; es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos.

La máxima autoridad de *gobierno* es el Ayuntamiento, el que se encarga de la administración general de las actividades de los ciudadanos y de organizar los servicios que satisfagan sus urgencias; es también un elemento constitutivo del municipio. La autoridad

⁴⁷Cfr. VALENCIA Carmona, Salvador, *Comentarios al artículo 115 constitucional*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XX, H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 40 y ss.

gubernamental se ejercita por conducto de los órganos del municipio, los que varían según las épocas y los diferentes países. En el apartado que se refiere al derecho comparado, haremos unas breves reflexiones al respecto.

En cuanto al elemento denominado capacidad económica, ésta consiste fundamentalmente, en que el municipio posea un patrimonio y una hacienda pública propios. Muchas veces estos conceptos se confunden en la práctica; la hacienda comprende tanto los ingresos como los egresos y la deuda pública, e incluye el patrimonio municipal. En cuanto al patrimonio, éste se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones, que son propiedad del municipio.

El municipio, además de sus elementos característicos (población, territorio y gobierno), ha venido perfeccionando otros principios teóricos que le son propios y orientan a sus actividades, mismos que podemos resumir en tres principales, a saber: la *autonomía*, la *democracia* y la *eficacia*.⁴⁸

El principio autonómico, se manifiesta en varios aspectos: a) la autonomía de gobierno, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) la autonomía jurídica, que corresponde a la personalidad jurídica propia que el ayuntamiento posee, y que le permite expedir reglamentos y realizar actos jurídicos, dentro de su competencia; c) la autonomía administrativa, que parte de contar con una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas, encargadas de los servicios públicos; d) la autonomía financiera, que se obtiene de la facultad constitucional de manejar su hacienda y patrimonio.

El principio democrático, pretende la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión comunal. Los principales instrumentos que se han establecido para llevar a la práctica este principio, son los siguientes:

1. Derecho de los vecinos de elegir a los representantes del cuerpo municipal (Presidente, Regidores y Síndicos), mediante elecciones libres y competidas;

2. Derechos de los vecinos de participar en las actividades municipales, que implica la obligación de la autoridad de informar, de manera permanente, acerca de dichas actividades, así como la de

⁴⁸*Ibidem*, p. 41.

establecer órganos de colaboración ciudadana;

3. Derecho de los vecinos de controlar las principales decisiones de los funcionarios municipales que los afecten, así como revocarles el mandato cuando no cumplan las tareas que se le encomendaron.

El principio de eficacia, consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los servidores públicos: capacidad administrativa, técnica y política. Este principio, que maneja la teoría de la administración pública, se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y que consiste en “hacer las cosas bien”, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en el bienestar social de la población municipal.

II.3. Estructura Jurídica del Municipio Libre

La estructura jurídica del municipio se integra fundamentalmente por la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos expedidos de conformidad con sus facultades.

Algunas Constituciones, como por ejemplo la del Estado de Nuevo León, hacen referencia en su parte introductoria al Municipio: *“La Constitución Política del Estado de Nuevo León, se divide en dos secciones: la primera, llamada doctrinariamente parte dogmática, consagra las garantías del individuo tuteladas por el Estado y la segunda, o parte orgánica, estatuye la forma de gobierno, con carácter republicano, representativo y popular; define asimismo, la estructura que adoptan los tres Poderes del Estado y las facultades que respectivamente les corresponden. Señala, también, la división territorial del Estado, que tiene como base al Municipio Libre ...”*

El texto del artículo 115 de la Constitución de 1917 que rigió hasta 1983, decía: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán los suficientes para atender a las necesidades municipales”*. La crítica a este texto fue su vaguedad, sobre todo tratándose de la hacienda municipal, dada la penuria de la institución municipal; sin duda, la reforma más importante a la Constitución, en materia municipal, se realizó en el año de 1983.⁴⁹

Para efectos didácticos y de comprensión esquemática y material,

⁴⁹Cfr. QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 55.

la autonomía municipal expresa en el artículo 115 de la Constitución, se puede analizar en tres grandes apartados: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.⁵⁰

- a) Autonomía política. Se establece al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. La elección popular y directa de los integrantes del Ayuntamiento y la no reelección de las autoridades municipales. Se consigna, de igual manera, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y revocar el mandato de alguno de sus miembros. También se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.
- b) Autonomía financiera. Es precisamente en los aspectos financieros, donde realmente se ubica la base de las demás autonomías. Sin recursos es imposible gobernar.

En la fracción IV del artículo 115, se establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor; y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales que correspondan al municipio; y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Como se ha señalado, los municipios –sobre todo los pequeños, que no tienen los medios para hacerlo-, 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.

Está prohibido expresamente que las leyes federales limiten la facultad de los Estados para establecer contribuciones, que la propia Constitución estipula a favor de los municipios; así como los derechos por la prestación de los servicios municipales; tampoco podrán las leyes federales conceder exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, y solamente

⁵⁰*Ibidem*, p. 55.

los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dicha contribución.

Esta prohibición también la establecen algunas Constituciones Estatales; tal es el caso del Estado de Nuevo León, que instituye que:

ARTÍCULO 119.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se integrará por las contribuciones, aprovechamientos, productos, financiamientos y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, así como con las participaciones y aportaciones federales que les correspondan o reciban de acuerdo a la ley. El Congreso del Estado no expedirá leyes que establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(El énfasis es propio)

De igual manera se indica que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y su revisión de las cuentas públicas, la harán las legislaturas de los Estados. Por lo que respecta a los presupuestos de egresos de los municipios, éstos deberán ser aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- a) Autonomía administrativa. El 115 Constitucional, también determina que los Municipios cuentan con personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En consecuencia, los ayuntamientos tienen facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo siempre las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados.

Respecto a los servicios públicos municipales, éstos son los

siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas de los Estados determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.⁵¹

Las Constituciones Estatales otorgan amplias facultades a los municipios para que dentro del marco de las leyes federales y estatales: formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal; e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También, se encuentran facultados para otorgar permisos y licencias de construcción, y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. De igual manera, los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidas como conurbadas.

Con el fin de tener un mayor conocimiento sobre las materias que pueden ser sujetas de los Reglamentos que emiten los Ayuntamientos, de conformidad con las facultades otorgadas por sus Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales; a manera de ejemplo, el Municipio de Monterrey tiene en vigor los siguientes 26 Reglamentos que se refieren a sus diferentes materias:

1. *Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Gobierno Municipal de Monterrey.*
2. *Reglamento de Anuncios de la Ciudad de Monterrey.*
3. *Reglamento de Cementerios en el Municipio de Monterrey.*
4. *Reglamento de Derecho a la Información del Municipio de Monterrey.*
5. *Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública del Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
6. *Reglamento de Limpia para el Municipio de Monterrey.*
7. *Reglamento de los Espectáculos de Box y Lucha Libre Profesionales.*

⁵¹Artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. *Reglamento de Mercados Municipales.*
9. *Reglamento de Nomenclatura para la vía pública y bienes del dominio público del Municipio de Monterrey.*
10. *Reglamento de Policía y Buen Gobierno.*
11. *Reglamento de Protección Ambiental de Monterrey.*
12. *Reglamento de Recepción, Estacionamiento y Guarda de Vehículos en Edificios o Locales Públicos o Privados.*
13. *Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
14. *Reglamento del Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio.*
15. *Reglamento Interior de la Oficina del Comisionado para la Transparencia Municipal de Monterrey.*
16. *Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría Municipal de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.*
17. *Reglamento Municipal de Protección Civil de Monterrey, Nuevo León.*
18. *Reglamento para la Protección de los no fumadores en el Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
19. *Reglamento para las Construcciones en el Municipio de Monterrey.*
20. *Reglamento para Promover la Participación Ciudadana en el Municipio de Monterrey.*
21. *Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de la Ciudad de Monterrey, N. L.*
22. *Reglamento que crea el Instituto de Estudios Estratégicos para el área de Monterrey.*
23. *Reglamento que crea la Comisión de Honor y Justicia de los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía y Tránsito del Municipio de Monterrey.*
24. *Reglamento que crea la Comisión de Recuperación de Bienes Inmuebles Municipales.*
25. *Reglamento que Regula las Actividades de los Establecimientos de Venta y/o Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
26. *Reglamento sobre la Ubicación, Edificación y Conservación de Monumentos y Esculturas Urbanas en la Ciudad de Monterrey.*

II.3.1. Leyes Orgánicas Municipales

Las Leyes Orgánicas Municipales son las que, en los términos del artículo 115 Constitucional, reconocen personalidad jurídica propia al Municipio. En este sentido, al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público; así que debe regularse, entre otras, su organización administrativa, estableciendo la forma que deberán conducirse las autoridades municipales durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales. Dichas disposiciones, se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal, que cada Legislatura deberá emitir de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política Federal y la del Estado.

Artículo 115.

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al

periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

(El énfasis es propio)

En concordancia con el artículo 115, las Constituciones Estatales, otorgan a sus Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expida la Legislatura Local, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, las Leyes Orgánicas Municipales establecen la facultad reglamentaria a cargo de los Ayuntamientos. Incluso, determinan cierta clasificación de los Reglamentos o en su caso, las materias sobre las cuales deberán ser expedidos. Generalmente, son las Leyes Orgánicas Municipales las que disponen con mayor precisión lo relativo a la facultad reglamentaria de los municipios.

II.3.2. Los Reglamentos Municipales

Es casi imposible, materialmente hablando, que las Constituciones y las Leyes sean aplicables por sí mismas, por lo que en la mayoría de los casos, al ser de naturaleza general, requieren ir acompañadas de sus respectivos Reglamentos, con el fin de que se pueda llevarse a cabo la ejecución o aplicación de las mismas. Es por eso, que la reglamentación municipal debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración del municipio,

basándose en sus características y necesidades propias, como son su territorio, el tamaño de población, las actividades productivas, así como el desarrollo económico, urbano y de servicios.

Los Ayuntamientos deben preservar y fortalecer el Estado de Derecho a través de los Reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad. Al regular los actos de las autoridades y las actividades de los particulares, se protegen los intereses individuales y colectivos de la siguiente manera:

1. Al regular la actividad de la autoridad, se limita el alcance de los órganos de gobierno municipal y de los servidores públicos, con lo que se brinda mayor seguridad a los gobernados respecto a lo que puede y no puede hacer la autoridad municipal.
2. Al regular las actividades de los miembros de la comunidad, se establece una mejor relación de convivencia dentro de la misma, facilitando la relación entre gobernantes y gobernados.
3. Se mejora la captación de ingresos a la Hacienda Municipal al ordenar la prestación de los servicios públicos.
4. Se combate la corrupción, al establecer mecanismos de información y consulta a la población, respecto al manejo de los recursos públicos.
5. Se evita la interpretación arbitraria de la ley y los abusos de poder al establecer claramente las facultades y obligaciones de los servidores públicos, así como los derechos y obligaciones de los vecinos del Municipio.
6. Se fomenta la vocación de los servidores públicos, estableciendo mecanismos y programas de capacitación técnica y administrativa del personal, desarrollando un servicio civil de carrera.
7. Se impulsa la cultura democrática al establecer la participación de la comunidad en las decisiones fundamentales del Municipio; además de fortalecer el principio de autoridad democrática, de orden y capacidad, para hacer frente a los problemas recurrentes de la comunidad.

A manera de ejemplo, se transcriben algunos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, relacionados con la facultad reglamentaria, que nos amplían lo antes indicado:

ARTÍCULO 160.- Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

ARTÍCULO 161.- Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la presente Ley, y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO 162.- Los Reglamentos municipales tendrán los siguientes propósitos generales:

I.- Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

II.- Establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III.- Crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

IV.- Establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del Ayuntamiento o a través de concesionarios;

V.- Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal.

VI.- Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos.

ARTÍCULO 163.- A través de sistemas de información y orientación idóneos, los Ayuntamientos deberán difundir constantemente los reglamentos municipales, para asegurar el mayor cumplimiento de los mismos.

ARTÍCULO 164.- Con la normatividad que acuerde el Ayuntamiento,

se podrán modificar los reglamentos municipales cumpliendo con las disposiciones contenidas en la presente Ley y con los procedimientos que se establezcan en los mismos.

Corresponderá al Ayuntamiento regular lo referente a la administración, organización, planeación y operación del servicio público de tránsito en congruencia con las disposiciones legales y administrativas aplicables.

ARTÍCULO 165.- Los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.

ARTÍCULO 166.- Para la aprobación y expedición de los Reglamentos Municipales, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:

I.- Que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Nuevo León;

II.- Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;

III.- Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV.- Que su aplicación fortalezca al municipio libre;

V.- Que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los Ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento.

VI.- Que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda;

VII.- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;

VIII.- Que incluyan un Capítulo sobre Recurso de Inconformidad, que permita a los particulares fundamentar sus impugnaciones contra

actos de la autoridad;

IX.- Que esté prevista la más idónea difusión de sus principales ordenamientos. Los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir a denunciar la violación de las bases antes señaladas en la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

ARTÍCULO 167.- Cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento, solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los efectos de su vigencia.

ARTICULO 168.- En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la Sociedad.

II.3.2.1 Aplicación de los Reglamentos Municipales.

La aplicación de los reglamentos es facultad del Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y consiste en respetar y hacer respetar las normas en ellos establecidas. En consecuencia el Ayuntamiento debe promover, en la esfera administrativa, todo lo necesario para el mejor desempeño de las funciones establecidas en los Reglamentos y, en general, para la aplicación de los mismos. Asimismo, el Ayuntamiento, a través de los órganos que correspondan, deberá vigilar la exacta observancia de los reglamentos municipales, disponiendo y aplicando las sanciones que corresponda, así como vigilar que cada materia reglamentada se desarrolle conforme a las normas establecidas.

Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León previene en su artículo 127 lo siguiente:

El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

II.- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la presente Ley; las leyes, los reglamentos y demás disposiciones del orden municipal, estatal y federal, y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la Entidad.

III.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento; y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.

IV.- Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deben regir en el Municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.

II.3.4.- Los Bandos Municipales

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos podrán expedir los Bandos de Policía y de Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas. En este sentido, podemos diferenciar lo que es el Bando de los Reglamentos Municipales. Ambos ordenamientos facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio, contenidas en la Constitución Política, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal. La Constitución Federal, en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, refiere que los Ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar, entre otros ordenamientos, los bandos de policía y de gobierno.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

II.4.-Desarrollo jurisprudencial en materia municipal.⁵²

Durante muchos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación omitió defender, a través de su jurisprudencia, la figura del municipio. Fallo que justificó hasta finales del siglo XIX, precisamente con la reforma judicial de 1994; a partir de entonces, se han sentado valiosos precedentes, por el máximo tribunal, en beneficio de los municipios. Antes de las reformas referidas, imperó la tesis de que el juicio de amparo sólo procedía a favor del municipio cuando éste sufría un agravio personal y directo, en aquellos intereses distintos a su carácter de autoridad; esto es, en sus funciones de derecho privado. En tal virtud, se concedía el amparo con fundamento en el artículo 103 constitucional, fracción I, y en el artículo 9º de la Ley de Amparo, mismo que indica: *“las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.”* A contrario sensu, la Suprema Corte sustentó en diversas resoluciones que cuando el gobierno federal, los Estados o los municipios actúan en protección de sus intereses, en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente. Específicamente, en el caso de los ayuntamientos, la Corte expresó:

Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino como una entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse dicho amparo (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1342).

De igual manera, tampoco pudieron los municipios acudir al amparo fundados en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, que contienen el llamado amparo *“por invasión de esferas”* o *“amparo soberanía”*; porque tales fracciones no sirvieron para resolver los conflictos entre los Estados y la Federación, y mucho menos, tratándose de aquellos que afectaban a los municipios. En este contexto, se comprende que los municipios, al no encontrar en el amparo una protección eficaz, tuvieron que recurrir a la controversia constitucional,

⁵²Cfr. VALENCIA Carmona, *op.cit.*, pp. 60 y ss.

prevista en el artículo 105, que en su texto original daba competencia a la Suprema Corte para conocer de las controversias entre los Estados y los Poderes de un mismo Estado, o de éstos con la Federación, sin aludir expresamente a los municipios. Durante su vigencia, 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; estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105, no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.⁵³

No obstante que los municipios no eran considerados como sujetos jurídicos en materia de amparo, por haber sido ignorados en la regulación constitucional, tuvieron que acudir ante la Suprema Corte procurando ser escuchados a través de la controversia constitucional; pero el criterio que prevaleció en el máximo tribunal fue que no tenían derecho a esta vía, por no poseer el carácter de un Poder, pues sólo había tres Poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente; además, tampoco podían ejercitar ese medio de defensa, porque sólo poseían jurisdicción en una parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte. Así desde 1919, en la controversia presentada entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, la Corte sostuvo que, para nuestra doctrina constitucional era inadmisibles que el municipio tuviera el carácter de un poder político, basándose en la consideración de que *“no tenía todos los privilegios de un Poder independiente”*, y que el reconocimiento de municipio libre, *“no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieren todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder”*. Dieciséis años más tarde, en la controversia constitucional 12/35, la Suprema Corte añadió el argumento de la jurisdicción limitada del municipio, para negarle el acceso a dicho medio de defensa; en consecuencia sostuvo que:

Aun cuando (los municipios) forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no otorgan a los municipios el carácter de “poder político” a que

⁵³*Ibidem*, p. 61.

se contrae el artículo 105 constitucional, además, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre el territorio del estado, toda vez que aquélla está limitada a un fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Un año después, en la controversia constitucional 2/36, la Suprema Corte corroboró los argumentos tradicionalmente esgrimidos, que negaban al municipio el carácter de Poder y evidenciaban su jurisdicción restringida.⁵⁴

Este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, estuvo vigente hasta la década de los noventa del siglo pasado, cuando se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte, y que abrieron a los municipios el acceso de dicha vía. Así pues, un par de casos presentados y resueltos por la Suprema Corte, iniciaron el cambio del criterio jurisprudencial; éstos fueron las controversias 36/90 y 2/84, que aunque la mayoría de los miembros de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, algunos Ministros emitieron votos particulares, por medio de los cuales sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder; fundándose en las reformas constitucionales que se habían operado en 1983 sobre dicha institución. Finalmente, la Suprema Corte dio un paso definitivo en la resolución del caso conocido como “*amparo Mexicali*” en revisión, con el número 4521/90, que fue promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado, en virtud de que dichas autoridades, mediante decreto, le habían disminuido sus participaciones federales. Vale la pena conocer tal resolución sobre el amparo de mérito, que fue aprobada por mayoría en 1991, y que en sus resultandos expresó:

... el municipio constituye un poder pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

A la que yo agregaría además, que el municipio –toda proporción guardada-, cuenta con los tres elementos atribuidos al Estado, que

⁵⁴*Ibidem*, p. 62.

son: tener una *población* fija, ubicada en un *territorio* determinado y un *gobierno* que ejerce sus atribuciones; siendo el municipio la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados.

Existiendo tales precedentes, cuando se presentó la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno de ese Estado, se declaró procedente esta vía, reproduciéndose por parte de los Ministros, el criterio en que se había sustentado el caso de Mexicali. En consecuencia, la resolución determinó que era inválido el acuerdo del gobierno del Estado, que afectaba al servicio del registro civil en dicho municipio; dicho acuerdo, *so pretexto* de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el gobierno del Estado prestaría directamente dicho servicio en varios municipios de Chihuahua, entre ellos precisamente el del promovente.⁵⁵

Todos estos antecedentes prepararon el terreno para la reforma constitucional de 1994, en la que se reconoció, de manera amplia y expresa, en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional. De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades para los municipios y prescribe que la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la Federación y un municipio, inciso b); el Distrito Federal y un municipio, inciso f); dos municipios de diversos Estados, inciso g); un Estado y uno de sus municipios, inciso i); un Estado y un municipio de otro Estado, inciso j). En estos casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

A raíz de la nueva regulación constitucional, se han incrementado notablemente las controversias constitucionales en materia municipal, tanto por en número como por el contenido y precedentes, que se han determinado en las resoluciones. Así, entre las resoluciones 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; 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

⁵⁵*Ibidem*, p. 62.

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, el secretario general de gobierno y el 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 Tarímbaro, 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 11 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 federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98.⁵⁶

Como se puede apreciar claramente, son múltiples los casos así como las materias, que han servido a los municipios para defender el derecho a sus competencias, objeto de las controversias constitucionales, o "*amparo soberanía*", como se le ha llamado.

No obstante los avances logrados a favor de los municipios, ha habido también resoluciones que los han limitado deslindado sus relaciones con los gobiernos estatal y federal; entre las que sobresalen: a) la 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

⁵⁶*Ibidem*, p. 63.

del Presidente de la República; b) la declaración de invalidez de la parte relativa a 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 Crea 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 los 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.⁵⁷

El considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios, nos revela que 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; pero claro sería motivo de otro estudio. Sin embargo, existe la percepción también de que muchos de los conflictos no llegan a la Suprema Corte, por la falta de asesoría especializada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos sobre este medio de defensa. No obstante ello, estimamos que las controversias 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 coordinación para evitar tener que llegar a un conflicto de competencias.

⁵⁷*Ibidem*, p. 64.

II.5.- El municipio en el Derecho Comparado.

La utilización del derecho comparado es de suma importancia porque nos ayuda a entender mejor el derecho, no sólo como creación cultural, identificado con varias concepciones y ramas del derecho, por ejemplo: el *derecho romano-germánico*, el del *common law*, el *derecho musulmán* y los denominados *derechos mixtos*; sino que nos proporciona una base intelectual para la interpretación y el análisis de distintos sistemas jurídicos, y su aplicación ante un problema social semejante al de nuestro país, con el fin de encontrar la solución más idónea.

A lo largo de la historia y de la cultura, en las diferentes latitudes geográficas, los Estados contemporáneos han establecido un régimen local propio para atender las necesidades más sentidas de los ciudadanos; esta situación, sin duda alguna, se ha reflejado en el ámbito local, es decir, en los municipios, ante la imposibilidad de que los órganos centrales puedan hacerlo con la misma inmediatez y eficacia. Es en este contexto, que se entiende la utilidad del estudio del derecho comparado de los modelos municipales o sus equivalentes que nos sirven de orientación para conocer de qué manera se organizan y se prestan los servicios públicos por los gobiernos locales en cualquier lugar del mundo.⁵⁸

Hasta hace algunos años, el estudio de la organización local partía de dos modelos opuestos a saber: el modelo anglosajón, basado en el *self government*, en el cual las entidades locales gozaban de considerable autonomía; y el modelo francés, de inspiración napoleónica, que ejercía una fuerte tutela central sobre las entidades locales. En la actualidad ninguno de estos modelos ha mantenido su pureza original, aunque sí conservan sus líneas generales. Por ejemplo el régimen local inglés, que antaño gozó de una gran autonomía, ha estado sujeto en los últimos años a una fuerte centralización; en tanto que en las entidades locales con influencia del modelo francés, tradicionalmente sujetas al poder central, como el caso mexicano, han resentido un gran impulso hacia la descentralización.⁵⁹

La aparición del Estado regional en Italia y España, así como la experiencia alemana, han configurado organizaciones locales que es conveniente examinar. En la actual Rusia, ha desaparecido el llamado "centralismo democrático" y se han modificado en buena medida las

⁵⁸*Ibidem*, p. 65.

⁵⁹*Ibidem*, p. 65.

entidades locales. De igual manera, en varios países latinoamericanos ha comenzado a extenderse el federalismo y lograrse la autonomía municipal, en clara referencia al acentuado proceso de democratización que se vive en el mundo.

Veamos, aunque de una manera muy somera, las características de los gobiernos semejantes al municipio mexicano, existentes actualmente en algunos países, siguiendo la técnica del derecho comparado.

a) Reino Unido.

El Reino Unido ha tenido siempre un régimen especial en su propia capital, Londres. A partir de 1986, con la *Local Government Act*, de 1985, se suprimió el Gran Consejo de Londres y los Concejos de los Condados metropolitanos, cuyas atribuciones fueron absorbidas por las autoridades centrales y las locales. En una franca centralización, por lo que actualmente, Londres carece de una autoridad única, y se encargan de su gobierno 32 burgos (*boroughs*), la Corporación de Londres (a cargo de la *City* centro comercial y financiero de Londres), así como algunas autoridades que ejercen funciones especiales. Los burgos de Londres se integran por consejeros electos mediante sufragio directo, para un período de cuatro años; y dichos consejeros eligen al Alcalde. Con la reforma, los burgos vieron fortalecidas sus atribuciones en materias tales como: planeamiento urbanístico; tráfico, carreteras y vías públicas; depósito, tratamiento de basura y residuos; y administración de justicia. Pero aunque han acrecentado facultades, los Burgos también están sujetos a una supervisión central más estricta, a través de las dependencias del gobierno central de que se trate; así las directivas del Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local, en el caso urbanístico o del Ministerio de Transportes para las carreteras y las vías públicas.⁶⁰

Respecto a los condados metropolitanos, sus funciones fueron absorbidas por 36 distritos metropolitanos, para crear estructuras de poder unitarias (*single tier authorities*). Con esta medida, se atribuyó a los distritos metropolitanos competencia administrativa de derecho común, dejando el nivel superior reducido a unos cuantos organismos sectoriales, que funcionan en las grandes ciudades: Birmingham, Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds y Newcastle. En cuanto a los

⁶⁰*Ibidem*, p. 65.

condados no metropolitanos (*county councils*), existen actualmente 39 con 296 distritos. Los Consejos de Condado están integrados por el *chairman* y los *councillors*, democráticamente elegidos por un período de cuatro años. Cada Consejo cuenta con una serie de competencias que pueden ejercer en concurrencia con los *districts*, tales como museos y galerías de arte, terrenos abandonados, parques y jardines, baños públicos, ocio y deporte, aeropuertos, conservación de árboles y otros aspectos de desarrollo urbano. En cambio, le corresponden otras competencias en forma exclusiva, como son: la planificación a nivel del condado, las autopistas, la protección a los consumidores, la educación, el empleo juvenil, etcétera.⁶¹

Los Condados se dividen en distritos, mismos que cuentan con su Consejo, integrado por un *chairman* y varios consejeros. Cada Consejo es elegido para un período de cuatro años, aunque normalmente una tercera parte del Consejo se renueva cada año, excepto en los años en que se celebran elecciones; con todo, se han presentado muchos casos en que los Consejos han optado por la permanencia de todos sus miembros, durante la totalidad del mandato. Aunque existen funciones de los Consejos que se comparten con los Condados, los Consejos de distrito asumen competencias exclusivas en materias como: vivienda, regulación sobre edificios, ferias y mercados, salud pública, licencias locales, recolección de residuos, seguridad en el hogar o planificación urbana. En la base de la organización política-administrativa, se han mantenido las denominadas parroquias, que es una forma de organización política rural, vigente desde el siglo XIX; y por regla general están a cargo de un Consejo parroquial; en la actualidad su número se eleva a 10,200; su tamaño es variable y su población va desde los 10 mil a 50 mil personas; los Consejos parroquiales son cuerpos subordinados a los distritos, aunque algunos de ellos son tan pequeños que son gobernados por una junta constituida por todos los electores que viven en la circunscripción correspondiente.⁶²

b) Estados Unidos de América.

Por lo que se refiere a los Estados Unidos de América, el gobierno municipal se ha sustentado en la doctrina del *home rule*, que consiste en el *charter making power*; es decir, corresponde a la facultad atribuida

⁶¹*Ibidem*, p. 66.

⁶²*Ibidem*, p. 66.

por la Constitución de un Estado a los electores de un municipio, para elaborar su propia Carta, fijando en ella su peculiar forma de gobierno y su propia esfera de competencias. Esta doctrina prendió en muchas Constituciones de los Estados de la Unión Americana; pero de manera no uniforme, por lo que el grado de autonomía municipal real que tienen las ciudades varía mucho de un Estado a otro, en algunos, por ejemplo, dicha autonomía se interpreta de forma muy amplia, en tanto que en otros es sólo aparente.⁶³

La doctrina del *home rule*, provocó que en los Estados Unidos de América hayan proliferado las formas de gobierno municipal. De este modo, en varias ciudades norteamericanas, se han venido ensayando diversas fórmulas de gobierno municipal y encuadrándolas a su particular entorno. Para efectos de clasificación, Valencia Carmona nos dice que se presentan cuando menos tres formas de gobierno municipales; a saber: 1. El sistema federal o presidencialista, que se basa en el alcalde-consejo; 2. El sistema de comisión; y 3. El sistema de *manager* o gerente.⁶⁴

El sistema federal o presidencialista se basa, en esencia, en una reproducción casi exacta del gobierno federal, llevado a la esfera local, y en la misma se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de gestión; y, como consecuencia de ello, actúan dos Poderes paralelos, en órbitas independientes y sin sometimiento uno del otro. De esta manera, el gobierno municipal se distribuye en: a) El consejo, órgano deliberante y con facultades legislativas, en sentido material; b) El *mayor* (Alcalde), jefe de la administración, quien tiene conferidas facultades para nombrar y remover a los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo.

Por lo que se refiere al sistema de comisión, denominado *city government by commission* o *commission government*, fue creado en 1901 en la ciudad de Galveston.⁶⁵ Esta forma de gobierno

⁶³*Ibidem*, pp. 66-67.

⁶⁴*Ibidem*, pp. 67-68.

⁶⁵Un año antes, un fuerte temporal había prácticamente barrido con la ciudad, los funcionarios del gobierno municipal fueron incapaces de estar a la altura del siniestro y dilapidaban los pocos recursos públicos existentes, por lo cual la ciudadanía, a través de la *Depwater commission*, formuló el proyecto de una nueva Carta para la ciudad, en la cual se prescindió del tipo de gobierno de alcalde-consejo para sustituirla por una comisión de cinco miembros, en la que se concentraban todos los Poderes y que logró superar la crisis.

municipal comprende un *board* de cinco comisionados retribuidos, designados por elección popular. La *commission government*, posee las funciones normativas y las de administración: las primeras, se ejercen colectivamente, mientras que las segundas, suelen repartirse entre los comisionados, actuando cada uno de ellos como jefe de un departamento; aunque en otras ocasiones son también desempeñadas colegiadamente; hay un presidente de la *commission government*, pero éste se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

En cuanto al sistema de *manager* o de gerente, nació en 1908 en la pequeña municipalidad de Staunton, Virginia, pero sus caracteres se afirmaron cuatro años más tarde, cuando lo adoptó el municipio de Sumter, Carolina del Sur y se definieron totalmente cuando lo hizo una ciudad importante, Dayton, en el Estado de Ohio. Curiosamente, en esta última ciudad, se presentó otro desastre natural, la inundación causada por el río Miami, que evidenció la incapacidad de las autoridades, acogiéndose con entusiasmo la idea de encargar los asuntos de la ciudad a un *manager*. Este sistema es intermedio entre el federal y el de *commission*, aun cuando se asemeja más a una administración por comisión.⁶⁶

Valdría la pena poder investigar si en el caso de New Orleans se le dio un tratamiento equivalente, aunque parece que no fue así, e incluso se le recriminó al gobierno federal su falta de actuación ante el desbordamiento del río Mississippi.

c) Francia.

En Francia, la administración local se integra por: los Departamentos, las Regiones y las Comunas. La Constitución vigente, promulgada el 4 de octubre de 1958, alude expresamente sólo a los Departamentos y a los municipios. Así en su artículo 72, primer párrafo, se dice textualmente: *“las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar; cualquier otra colectividad territorial es creada por la ley”*, tales entidades, indica el segundo párrafo, *“... se administran libremente por concejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley”*. Pese a su multiplicidad municipal, la forma de gobierno comunal francesa ha permanecido uniforme. Los

⁶⁶Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 67-68.

municipios franceses descansan en una asamblea deliberante (*conseil communale*), y una autoridad ejecutiva (alcalde o *maire*,) elegido por la primera y asistida por adjuntos (*les adjoints*). El Código de Municipios, de 27 de enero de 1977, es un ordenamiento de importancia básica para tales corporaciones. Los miembros del Consejo municipal son designados mediante elección por sufragio universal directo y el desempeño de su función es gratuito, la duración del mandato es de seis años, y la renovación es total. El número de escaños varía según el tamaño del municipio; Lyon cuenta con 73 escaños; Marsella con 101; y París con 163. Una figura relevante dentro de la comuna, es el *maire* (alcalde); quien actúa con un doble carácter: representante de la comuna y agente del gobierno central. Como representante de la comuna, el alcalde ejecuta las deliberaciones del Consejo municipal, así como organiza y vigila los servicios públicos. Como agente del estado central, el alcalde funciona como encargado del registro civil y de manera menos frecuente como oficial de la Policía Judicial, y tiene además la obligación de publicar leyes, reglamentos y gestionar en su demarcación los servicios públicos del Estado.⁶⁷

Hasta el año de 1998 funcionaban en Francia 36,772 municipios (ubicados en su mayoría en el territorio metropolitano); esta proliferación excesiva proviene de los tiempos revolucionarios. Para resolver la *éparpillement* (dispersión) de las comunas, se han emprendido diversos programas y utilizado diferentes medios, pero hasta ahora los resultados han sido poco significativos. En un principio, se intentó la fusión de municipios de manera obligada, pero ante el fracaso de esta política, se ha propiciado la figura del *syndicat de communes*, que propicia la libre asociación entre los municipios, mismos que pueden pertenecer incluso a departamentos distintos; existen así más de 15,000 asociaciones de municipios y múltiples categorías de organización supramunicipal.⁶⁸

d) España.

En cuanto a España, la Constitución de 1978 ha tenido el mérito de haber instaurado el llamado *Estado autonómico*, que ha funcionado hasta ahora como una adecuada solución a la compleja

⁶⁷*Ibidem*, p. 68.

⁶⁸*Ibidem*, pp. 68-69.

realidad española. El artículo 2º del ordenamiento referido, señala que en la nación española se “*garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”, al respecto, añade el artículo 137, “*el Estado se organiza territorialmente, en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas*”. Para alcanzar los objetivos de las normas constitucionales, se han expedido: la *Ley de Bases de Régimen Local*, de 2 de abril de 1985; el *Real Decreto Legislativo*, de 10 de abril de 1986; así como una serie de Reglamentos que regulan estos ordenamientos. Respecto a los municipios, el artículo 149 constitucional les “*garantiza la autonomía*” y les otorga “*personalidad jurídica plena*”. El sistema de gobierno de los municipios reposa en el ayuntamiento, el cual tiene dos órganos esenciales: el Pleno y la Alcaldía; en los municipios superiores a 5,000 habitantes se agrega un tercer órgano, la Comisión de Gobierno, que sustituye a la antigua Comisión Municipal Permanente.⁶⁹

Se integra el pleno por todos los concejales, que se eligen por sufragio popular directo y para un mandato de cuatro años; el número de concejales depende del tamaño de la población que resida en el municipio; y van de cinco a 25, o incluso más si fuera necesario. Este órgano deliberante se reúne cuando menos una vez por trimestre; tiene dos funciones: una política, en cuanto interviene en las decisiones y actos más importantes para la vida municipal, y otra de control, que obliga al alcalde para tenerlo informado. Puede también el pleno hacer comparecer a los funcionarios municipales y ejercer la moción de censura constructiva; que puede cesar en sus funciones al alcalde si lo decide la mayoría absoluta de los concejales, y en consecuencia proponer al candidato para sustituirlo. Actualmente existen en España 8,082 municipios, de los cuales el 86 por ciento cuenta con una población inferior a los 5,000 habitantes, y en total agrupan solamente al 16 por ciento de la población; es tal la pulverización, que el 84 por ciento de los municipios españoles no supera los 100 kilómetros cuadrados de superficie. En razón de esta fragmentación, se ha fomentado el asociacionismo municipal, que se ha identificado en las llamadas “*mancomunidades*”, que han existido desde hace bastante tiempo en ese país; dichas mancomunidades municipales, a las que se les ha otorgado personalidad jurídica, se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución, en

⁶⁹*Ibidem*, p. 69.

común, de obras y servicios determinados.⁷⁰

e) Italia.

Por lo que se refiere a Italia, la Constitución de 1947 establece las siguientes bases: a) los municipios son entidades autónomas y descentralizadas (artículos 128 y 129); b) los órganos y funciones de las comunas se establecen por las leyes generales de la República (artículo 128); c) las corporaciones municipales tienen intervención en la fusión o creación de regiones (artículo 132, primer párrafo); d) los municipios tienen la posibilidad de solicitar ser segregados de una región y agregados a otra (artículo 132, segundo párrafo). De acuerdo con la legislación vigente, los órganos de gobierno de la comunas son: 1. el consejo comunal (*consiglio comunale*); 2. la junta municipal (*giunta municipale*); y 3. el alcalde (*sindaco*).⁷¹

El consejo comunal es un órgano deliberante y se compone de 15 a 80 miembros; se renueva cada cinco años y se elige por votación directa. La junta municipal, realiza actividades prevalentemente ejecutivas y se integra con el alcalde, que la preside, y de 2 a 14 asesores. El alcalde es elegido dentro de los miembros del Consejo como en el municipio francés, y exhibe una doble personalidad jurídica: es un oficial del gobierno, cuando el Estado se sirve de él para la realización de ciertas tareas; y representa al municipio, cuando supervisa su actuación específica. Italia, al igual que España, padece de la pulverización municipal (*comuni polvere*); a fines de 1998 existían 8,097 municipios, de los cuales sólo 6 superaban el medio millón de habitantes. Para solucionar el problema, la ley ha establecido un mínimo de 10,000 habitantes para crear un municipio; se han propiciado también las fusiones entre los municipios, estableciendo garantías para los ciudadanos de los municipios fusionados, así como regulado a las entidades locales menores y a las comunidades de las montañas. También se han impulsado fórmulas asociativas, como los acuerdos, los consorcios y las uniones (*convenzini*, *consorzi* y *unione di comuni*).⁷²

f) Alemania.

⁷⁰*Ibidem*, p. 69.

⁷¹*Ibidem*, p. 70.

⁷²*Ibidem*, p. 70.

En cuanto a Alemania, la Constitución de 1949 les reconoce a las entidades locales su autonomía, así como diversos derechos. En su artículo 28,1 indica que en los *Länder*, los distritos y los municipios *“el pueblo debe tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre y secreto. En los municipios en lugar de corporación electiva puede funcionar la asamblea comunal”*. Y en el apartado dos, del mismo artículo, se expresa que: *“Se garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad, y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”*. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa. La Constitución alemana también le ha concedido mucha atención a los asuntos financieros de los municipios. En este aspecto, contiene varios preceptos a favor de las comunidades; por ejemplo, se pueden otorgar financiamientos por inversiones de importación especial a los *Länder* y a los municipios (artículo 104 a, 4); las leyes federales sobre impuestos, cuyo producto total o parcialmente corresponde a los *Länder* o a los municipios, requieren de la aprobación del *Bundesrat*⁷³ (artículos 105,3); los municipios reciben una parte importante de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta (artículo 106, inciso 5); los ingresos provenientes de los impuestos reales -predial-, corresponden a los municipios; así como los impuestos de consumo y de lujo; pero estos últimos, pueden asignarse a las agrupaciones municipales por ley local (artículo 106, inciso 6); los *Länder*, los municipios y las agrupaciones municipales, recibirán un porcentaje que se determina en la ley local de los ingresos totales, provenientes de sus impuestos comunes (artículo 106, inciso 7); de igual manera, si la Federación crea instituciones especiales en los *Länder* o los municipios que les origine directamente gastos, deben conceder la compensación necesaria (artículo 106, inciso 8); se garantizará mediante la ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder*, teniendo en cuenta las necesidades y los recursos de los municipios (artículo 107,2).⁷⁴

Como se puede observar, la política fiscal alemana le otorga muchas facultades impositivas a las autoridades locales, *Länder* o municipios, que contrastan con la situación de los municipios mexicanos, los que

⁷³ Cámara Alta, equivalente al Senado.

⁷⁴ Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 70-71.

a través de la Ley de Coordinación Fiscal se tienen que conformar con recibir sólo el 20% del 20% que a su vez la Federación entrega a las Entidades Federativas, del Fondo General Participable, de las contribuciones repartibles.

Los municipios alemanes tienen diversas formas organizativas: a) el sistema de corporación municipal (norte de Alemania que comprende: Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia), que elige presidente y representante del municipio a un alcalde; y, asimismo, designa a un director municipal como jefe de la administración; b) el sistema de consejo municipal (*Hesse, Schleswig-Holstein*), en el cual el pleno municipal, como representante de la ciudadanía, elige un consejo municipal, que dirige colegialmente la administración comunal; con ello, la representación del pueblo y la administración quedan claramente separadas; c) el sistema de alcalde (*Baden-Wurtemberg, Baviera, Sarre*), en el cual los ciudadanos eligen directamente a la corporación municipal y al alcalde; ello otorga a éste una posición clave, porque ostenta la presidencia de la corporación y al mismo tiempo dirige la administración.⁷⁵

g) Latinoamérica.

En el régimen municipal latinoamericano, se observa una tendencia a renovarlo en su estructura, y recuperarlo como una instancia democrática efectiva. Algunas modalidades de transformación a nivel comunal están en marcha y otras son innovaciones sugeridas; sin embargo, han estado sujetas a controversias técnicas y políticas. La mayoría de las Constituciones latinoamericanas pretenden regular el régimen municipal, a excepción de Argentina y Cuba. En varios países se reconoce de manera muy consistente la autonomía del municipio; por ejemplo, en Brasil la Constitución de 1988, incluyó a los municipios como componentes de la Federación, y consagró la tesis que otorga a esta corporación la jerarquía de una entidad de tercer grado; de este modo, en el artículo 1º se expresa que *“la República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y del distrito federal, se constituye en Estado democrático de derecho”*; y en el artículo 18 ratifica a todas estas entidades el carácter de autónomas.⁷⁶

⁷⁵*Ibidem*, p. 71.

⁷⁶*Ibidem*, p. 71.

La Constitución de Guatemala de 1986, en su artículo 253, declara que “*los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas*”, y deslinda la esfera autonómica, señalando que a los municipios, entre otras funciones, les corresponde: elegir sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y cumplir sus fines propios, así como emitir ordenanzas y reglamentos.⁷⁷

En cuanto a las características del gobierno, en los municipios de los países latinoamericanos, nos ilustra *Valencia Carmona*, se ha conservado en lo general el esquema político uniforme, que lo deposita en dos órganos: un cuerpo deliberante, de elección popular directa, denominado concejo municipal, y un órgano ejecutivo, que recibe el nombre de alcalde. En ocasiones los nombres cambian, al cuerpo deliberante se le llama en Brasil Cámara Municipal y al alcalde, prefecto; en tanto, en Uruguay se le denomina junta departamental e intendente. Los integrantes del cuerpo deliberante son normalmente el propio alcalde, los síndicos y los regidores (*vereadores* en Brasil).⁷⁸ En el caso de México, los Ayuntamientos cuentan también con un órgano legislativo, el Cabildo y otro ejecutivo, el presidente municipal.

Por lo que respecta a los términos de los mandatos de los funcionarios, estos son muy variables. En algunos países han optado por términos muy cortos, impropios para una buena administración municipal, por ejemplo en Bolivia es de sólo dos años, y en El Salvador de tres, aun cuando pueden ser reelectos. Varios países se inclinan por cuatro años, así por ejemplo, República Dominicana, Ecuador, Costa Rica y Haití; éste último con reelección; finalmente, Panamá ha establecido un mandato de cinco años y Nicaragua de seis. En el caso de México, la mayoría de los períodos municipales son de tres años, con algunas excepciones como el caso del Estado de Coahuila donde es de cuatro años.⁷⁹

En algunos países sudamericanos existen ciertas restricciones en

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 71-72.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 72.

⁷⁹ Artículo 158-K. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la ley de la materia. El Ayuntamiento se conformará de acuerdo con las bases siguientes: I. Sus integrantes serán electos en la forma que establezca la ley de la materia. II. Se prohíbe la reelección en los términos del último párrafo del artículo 30 de esta Constitución. III. Se renovará en su totalidad cada cuatro años.

materia del gobierno municipal; en Uruguay, cuya Constitución data de 1966, existe una superposición entre el gobierno departamental y el municipio; y la autonomía de éste está sujeta a la ley orgánica de los gobiernos departamentales (arts. 262, 273 y 300); en Chile, los alcaldes son designados por el Consejo Regional a propuesta de una terna del Consejo Comunal, y el intendente tiene la facultad de vetarla por una vez; además, corresponde al Presidente de la República la designación de alcaldes en aquellas comunas que la ley determine en atención a su población o ubicación geográfica (art. 108); en Costa Rica, su Constitución de 1949, durante varios años mantuvo una ambigua redacción en el artículo 169, que permitía que los ejecutivos municipales fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, además de que cada distrito está representado ante la municipalidad por un síndico, con voz pero sin voto. Para romper con el esquema isomórfico del gobierno municipal, en el afán de adaptar las estructuras político-administrativas a las diferentes localidades de un país, se han creado por varias Constituciones diferentes categorías de municipios; por ejemplo, la Constitución de Colombia, de 1991 (artículo 320), prescribe que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, señalando distinto régimen para su organización, gobierno y administración; se refiere también, en dicho ordenamiento, a las áreas metropolitanas, las áreas fronterizas y a un régimen especial para la capital del país. Otros países latinoamericanos han establecido también disposiciones constitucionales que contemplan diversas categorías de municipios, como son: Guatemala (artículo 256); Paraguay (artículo 171); y Ecuador (artículo 125). Respecto a la administración de los recursos y a la hacienda pública, se ha otorgado competencia a las corporaciones municipales, para aprobar su presupuesto y establecer las contribuciones correspondientes, estando sujetos a la supervisión de los órganos superiores.⁸⁰

En un sentido opuesto, las Constituciones de algunos países han introducido normas que revelan adelantos notables en el otorgamiento de los recursos públicos a los municipios. Así, en Guatemala, el artículo 257 Constitucional prescribe que habrá un presupuesto para obras de infraestructura y servicios públicos de carácter municipal, que no será menor al 8 por ciento del presupuesto de ingresos generales del

⁸⁰Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 72-73.

Estado. Por su parte, en El Salvador, en el artículo 207, se indica que se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, el cual no podrá centralizarse, pero del que se rendirán los informes documentales a la Corte de Cuentas de la República. Por último, en Brasil, los artículos 30 y 31 Constitucionales, le asignan a los municipios facultades hacendarias bastante amplias, en la inteligencia de que la fiscalización de los recursos, que de dichas facultades provengan, se ha encomendado a la propia Cámara Municipal mediante un control externo; así, las cuentas de los municipios se ponen a disposición de cualquier contribuyente para su examen y apreciación, pudiendo cuestionarse su legitimidad.⁸¹ Existe pues en Brasil una verdadera transparencia en la rendición de cuentas municipales.

⁸¹ *Ibidem*, p. 73.