

---

## CAPÍTULO XXX. AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE NUEVO LEÓN

Alfredo ACUÑA PACHECO

*Un pueblo sólo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo.*

HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE<sup>1</sup>

SUMARIO: I.- Advertencia preliminar; II.- Antecedentes Históricos de la Autonomía Municipal en el Mundo: a) El Pouvoir Municipal, b) El Selbstverwaltung, c) El local self-government; III.- El Municipio y su Autonomía en los textos constitucionales anteriores al de 1917; IV.- La Autonomía Constitucional en el pensamiento del Constituyente de 1917; V.- Municipio y Autonomía Municipal; VI.- La Autonomía Municipal en la Zona Metropolitana de Nuevo León; VII.- Aspectos que integran la Autonomía Municipal: a) Autonomía Política, b) Autonomía Jurídica, c) Autonomía Administrativa, d) Autonomía Financiera; VIII.- La Controversia Constitucional como garante de la Autonomía Municipal; IX.- Consideraciones Finales.

### I. COMENTARIO INICIAL

Antes de abordar el tema cardinal del presente trabajo consideramos necesario pasar revista, así sea de modo somero, a las corrientes ideológicas más importantes que sirvieron de basamento para configurar el concepto de Autonomía municipal, ya que como se verá más adelante, la autonomía del ente municipal es resultado de un largo y complicado proceso evolutivo.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico IJJ.UNAM, Tomo I correspondiente a las letras A a la B, p. 242

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL MUNDO

a) *El Pouvoir municipal*. El autor de esta doctrina fue Henrion du Par-sey durante el período de la Revolución Francesa. Las ideas de este autor influyeron en gran medida, al punto que la Asamblea Nacional instauró un nuevo modelo de distribución de poder entre el centro y la periferia, el cual se encontraba basado en la uniformidad y en la descentralización.<sup>2</sup> Esta corriente ideológica considera que a cada municipio pertenece un poder originario en virtud del cual a cada ente municipal le corresponde la gestión de los asuntos de la comunidad vecinal. Como fácilmente se advierte se trata de un reconocimiento, adjetivado de poder originario, concedido en favor de las municipalidades para que fueran estas las que atendieran aquellas cuestiones propias de la comunidad, hecho que se tradujo en una descentralización del Estado hacia los municipios.

Sin embargo, ese poder de libre gestión otorgado a los municipios abarcaba muy escasas materias, así tenemos que la gestión se reducía a la administración del patrimonio municipal y a las labores de policía en el cuidado del orden público en espacios públicos.<sup>3</sup>

b) *El Selbstverwaltung*. Este principio surge en medio de condiciones de vida centralistas que existía en la Alemania del siglo XIX, donde príncipes y monarcas se resistían a entregar espacios de poder a representantes del pueblo no pertenecientes a la aristocracia y alta burguesía, por lo que la clase burguesa fue buscando espacios de poder en el ámbito municipal para garantizar en lo posible la no intervención del Estado central en la esfera municipal.

Dicho principio, al igual que en el caso francés, logró ser reconocido en la ley, así pues, en la Constitución de Frankfurt se estableció en su artículo 184 la concesión de derechos fundamentales a los municipios fundándose en la idea de que si al ciudadano le correspondían derechos, éstos no debían de ser negados a sus comunidades, también a los entes municipales debían corresponder derechos públicos subjetivos para la satisfacción de sus intereses colectivos. Los derechos

<sup>2</sup> Cfr. TORRES Estrada, Pedro, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 17

<sup>3</sup> Ídem, p. 18

concedidos a favor de los municipios fueron la elección popular de sus representantes y de su presidente y la independiente administración de las competencias comunales, así como la función de policía.<sup>4</sup>

Vemos aquí como el fenómeno centrífugo es mayor y, por tanto, la autonomía de los entes municipales va extendiéndose y el catálogo de materias que el municipio se encargará de atender es también más amplio. Ahora ya la comunidad vecinal se encuentra facultada para elegir a los integrantes de la administración municipal a través de una elección directa. De igual manera comienza a vislumbrarse el principio de autogobierno, el cual constituye uno de los elementos esenciales de la autonomía municipal.

c) *El local self-government*. Esta doctrina originalmente elaborada por Joshua Toulmin Smit pero ulteriormente desarrollada y perfeccionada por John Stuart Mill propugna el carácter funcional de las autoridades locales como organizaciones responsables de la mayor parte de las funciones de gobierno y de la administración interior, pero sometidas al control del gobierno central. Donde distingue entre las funciones locales, las cuales serían desarrolladas con plena autonomía y, las funciones nacionales, las cuales a su vez estarían divididas en: a) funciones realizadas por autoridades locales con sujeción a la legislación emitida por el parlamento y bajo la supervisión del gobierno central, b) funciones realizadas por autoridades locales con amplio margen de discrecionalidad y autonomía.<sup>5</sup> Queda claro que la descentralización administrativa, bajo la doctrina del *self-government*, se encontraba condicionada atendiendo a la naturaleza de las funciones que la localidad debía ejecutar, de tal manera que habían algunas donde se ejercía un control directo del poder central hacia las autoridades locales. En síntesis, la idea del local self-government se basa en la representatividad-responsabilidad de las autoridades locales ante los electores, así también en la autonomía de toma de decisiones, así como la gestión, organización y financiación de carácter local, pero con subordinación al parlamento y a los controles del gobierno central establecidos en la ley.

<sup>4</sup> Véase TORRES Estrada, Pedro, Op. Cit. p. 19

<sup>5</sup> Cfr. TORRES Estrada, Pedro, Op. Cit. p. 24

### III. EL MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA EN LOS DIVERSOS TEXTOS CONSTITUCIONALES ANTERIORES AL DE 1917

El municipio ha recibido una diverso tratamiento a través de las distintas normas fundamentales que han regulado la vida política del Estado mexicano, de tal suerte que en algunas constituciones el municipio y el reconocimiento de su autonomía se han visto fortalecidos más que en otras, y en algunos otros casos han sido completamente ignorados. En el presente apartado nos avocaremos a hacer un breve examen respecto a la manera en que el constituyente mexicano ha regulado a la institución municipal, así como los grados de autonomía que ha concedido a favor del municipio.

Así, tenemos que en el período del México independiente, la Constitución de 1824 no hizo referencia a la entidad municipal, esto debido a una interpretación a ultranza del sistema federal lo cual provocó que no se le mencionará dentro del texto constitucional por considerar que su reglamentación era materia exclusiva de las legislaturas locales.

Dicha circunstancia puede apreciarse con claridad en el artículo 161 de la Constitución centralista de 1824 el cual dispuso lo siguiente:

“Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.”

En este sentido el doctor Quintana Roldán nos comenta que fue “a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz”. Ello explica la persistencia de las Jefaturas políticas aún en la nueva estructura federal.<sup>6</sup>

Las consecuencias de delegar la regulación de las municipalidades a las legislaturas locales redundaron en el debilitamiento de aquellas y en su falta de autonomía para gestionar los asuntos concernientes a su vida interior. Otro hecho que reafirma esta circunstancia fue el mantenimiento de las Jefaturas Políticas que ya habían sido establecidas desde la Constitución gaditana de 1812, las cuales constituían una autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno de las entidades y que, como más adelante se verá, produjeron

<sup>6</sup> QUINTANA Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, 9ª edición, México, editorial Porrúa, 2008, p. 67

resultados todavía más funestos para la autonomía de la institución municipal. La omisión del constituyente de 1824 al no haber trazado una dirección general respecto a los entes municipales propició una centralización de las funciones de los ayuntamientos traducida en la dependencia de éstos a los poderes estatales. En un contexto como este la existencia de la autonomía municipal es nula.

Ya con las Leyes Constitucionales de 1836 y la configuración de un Estado unitario en México, el territorio de la República mexicana fue dividido en Distritos, que otrora habían sido los Estados, los que a su vez se encontraban fragmentados en partidos y municipalidades. La institución municipal fue regulada en la Ley Sexta dedicada a la “División del Territorio de la República y el Gobierno interior de los pueblos”, y así tenemos que en el artículo 22 de dicha Constitución se previó la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, así como en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil, disponiendo que dichos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo<sup>7</sup>.

En cuanto a las facultades de los ayuntamientos éstas se establecieron en el artículo 25 el cual dispuso lo siguiente:

“Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

La función de policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comer, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Es de destacarse el hecho que las autoridades que integraban los ayuntamientos (alcaldes, regidores y síndicos) fueran cargos de elección popular. Recordemos que en un Estado unitario dicha circunstancia no constituye una de sus notas características. Inclusive, este hecho puede ser confirmado en el método de designación de las otras autoridades. Así tenemos el caso de los prefectos, encargados de realizar las tareas de administración de los distritos, que eran nombrados por el gobernador departamental y cuya designación tenía que ser confirmada por el gobierno general; y los subprefectos, encargados de administrar a los partidos, los cuales eran designados por los prefectos del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo.

<sup>8</sup> MÁRQUEZ Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 250

Como vemos, el municipio durante la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 adquiere mayor autonomía, la cual se encuentra manifestada a través de la elección de sus autoridades. Destaca también que en el ámbito de la administración el grado de autonomía es superior respecto a la norma fundamental de 1824, lo cual no resulta paradójico que sean las Leyes Constitucionales de corte centralista las que otorgaron mayores atribuciones a los entes municipales que la anterior de carácter federal, ya que como se señaló en líneas anteriores fue una interpretación excesiva del sistema federal la que dejó en manos de las entidades federativas la regulación del municipio.

Los avances que en relación a la materia municipal se habían alcanzado con la constitución de 1836 son suprimidos por las Leyes o Bases Orgánicas de 1843 expedidas por Santa Anna, ya que éstas significaron una involución en el desarrollo de los municipios.

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron de manera más deficiente al municipio y no con la extensión que tuvo en las Leyes Constitucionales de 1836.

A la institución municipal le fueron arrebatadas las atribuciones que había adquirido en la norma fundamental predecesora, una de las más notables es que ahora son las Asambleas Departamentales las encargadas de establecer a los funcionarios municipales. En otros aspectos, las atribuciones del municipio en relación al manejo de la policía municipal, rural y urbana quedaron ceñidas a la reglamentación de dichas Asambleas.

La suerte del municipio no varió con la Constitución Federal de 1857. El restablecimiento del Estado federal y, en consecuencia, el respeto irrestricto a las cuestiones locales dentro del contexto de un sistema federal, trajo como consecuencia lógica que el constituyente no hiciera referencia a la institución municipal, salvo lo referente al Distrito Federal y Territorios.

Sin embargo, existen algunos antecedentes que propugnaron por el aseguramiento de la libertad municipal. Ejemplo de ello, comenta el maestro Ignacio Burgoa, lo constituyó el proyecto de adiciones sobre municipalidades presentado por el diputado José María Castillo Velasco, y entre los puntos más importantes de dicho proyecto se proponía el establecimiento en el texto constitucional del principio de libertad de los municipios; así también que a las municipalidades se les dotara con la facultad para decretar las medidas que considerara convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que estimaran necesarias, siempre que con esto

no resultaran afectadas a otras municipalidades o al Estado.<sup>9</sup> A pesar de este intento de reforzar la autonomía municipal el proyecto presentado por el diputado constituyente no prosperó, dejando de esta manera la instauración de un municipio débil y sin más facultades que aquellas que las legislaturas locales decidieran otorgar a favor de éstos.

Con el transcurso del tiempo las condiciones que privaban en los municipios se volvieron más críticas, la institución fue decayendo cada vez más y hablar de autonomía municipal resultaba ilusorio. Fue en el período de gobierno del presidente Díaz donde la vida de los municipios alcanzó el grado más elevado de debilidad política y económica todo debido a la instauración de los llamados prefectos y jefes políticos<sup>10</sup>.

Mediante los jefes y prefectos políticos, señala el tratadista Ignacio Burgoa, el presidente Porfirio Díaz sojuzgó a los pueblos de los distintos Estados de la República, pues aquellos eran sus agentes incondicionales y tenían como principal consigna sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos.<sup>11</sup>

Análoga opinión es la que emite el doctor Quintana Roldán respecto a dichas prefecturas al decir que durante el período del porfiriato el municipio estuvo gravemente sometido y su autonomía era letra muerta en las leyes. No habiendo otra voluntad más que la del dictador la cual era cumplida por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.<sup>12</sup>

Si una de los vicios del porfiriato fue la existencia de las jefaturas que se posibilitaron jurídicamente meced a la preterición del municipio en que incurrió la Constitución de 57, era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la restauración del régimen municipal fuesen los principales políticos de los movimientos precursores de la Revolución mexicana de 1910.

Con posterioridad surgen varios documentos en donde se establece como principal postulado el restablecimiento del municipio libre. Entre ellos se encuentra las adiciones al Plan de Guadalupe, expedido en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, el cual tuvo como principal objetivo dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el establecimiento del régimen municipal. En éste orden de ideas tenemos el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 57 y que constituye

<sup>9</sup> Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 899.

<sup>10</sup> Autoridades creadas desde la Constitución gaditana de 1812.

<sup>11</sup> Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. Cit.* p. 899

<sup>12</sup> Cfr. QUINTANA Roldán, Carlos F., *op. Cit.* p. 74

el antecedente inmediato del artículo 115 de la Constitución de 1917 y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados merced a la tutela de los prefectos y jefes políticos. Dada la importancia del contenido de su contenido consideramos pertinente reproducir en las siguientes líneas lo que en la parte conducente señaló al respecto:

“Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.”<sup>13</sup>

#### **IV. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL PENSAMIENTO DEL CONSTITUYENTE DE 1917**

Bajo el contexto que se vivió en esos años, correspondió al constituyente de 1916-1917 asumir la importante labor de estructurar jurídica y políticamente al municipio.

Como bien se puede advertir de lo que hemos visto hasta ahora, todos los esfuerzos estaban orientados a configurar a la institución municipal como la base de la organización política de los Estados. Así mismo, se tuvo cuidado al señalar que el ente municipal debía de ser libre, es decir, que no existiera ninguna autoridad intermedia entre el Estado y las municipalidades.<sup>14</sup>

Pero además de erigir al municipio libre como el basamento de la organización política de los Estados, los constituyentes se percataron que esa libertad no podría estar asegurada si al municipio no se le otorgaban los recursos económicos suficientes que hicieran posible satisfacer sus propias necesidades. A este respecto resultan ilustrativas las ideas vertidas durante los debates del constituyente de Querétaro donde claramente se puede apreciar que el aspecto financiero de los municipios fue la mayor preocupación.

<sup>13</sup> Vid. BURGOA Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 901

<sup>14</sup> En la memoria del constituyente aún estaba presente el recuerdo de la nefasta experiencia de las jefaturas, las cuales representaron un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los municipios, que era lo que precisamente trataba de evitarse.

Sobre el reforzamiento de la libertad municipal en materia económica el general Jara manifestó que:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados... concluyendo su intervención de la siguiente manera: No demos libertad por una parte y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica...”<sup>15</sup>

Finalmente, en sesión permanente del día 29 de enero se terminó por discutir el tema concerniente al municipio y la manera en que debía protegerse. No obstante, pese a todos los esfuerzos y discusiones, no fue posible estructurar una institución municipal sólida y que fuera capaz de atender y resolver sus propias necesidades, o en otras palabras, no fue posible la instauración de un municipio completamente autónomo. Razón por la cual a partir de la entrada en vigor del texto Constitucional de 1917 a la fecha se han ido realizando diferentes reformas al numeral 115 con la finalidad de ir subsanando todas esas omisiones en que incurrió el Constituyente de Querétaro las cuales tienden a fortalecer el principio de autonomía en los municipios.

Y en este punto conviene detenernos para hacer una importante aclaración respecto al tema que tratamos, en ninguna parte del texto original (ni en la actual redacción) del artículo 115 de nuestra Carta Magna se hace referencia a la autonomía municipal, solamente se habla del municipio libre tal y como se estableció desde el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 1857. Sin embargo, de la lectura del precepto en cuestión se advierte la presencia de varios elementos que revelan la intención que tuvo el constituyente de dotar con autonomía a los municipios México.

Por esta razón, dentro de las diversas modificaciones que ha tenido el artículo 115 constitucional, sólo destacaremos aquellas que han significado el reforzamiento de los municipios en lo relativo al aspecto autonómico con sus distintas implicaciones: administrativa, jurídica y financieras.

En tal virtud, podemos señalar dos momentos históricos, que en nuestra opinión constituyen las modificaciones más importantes al artículo 115 consti-

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 532

tucional, el primero que se encuentra representado por las reformas de 1983 y, el segundo momento, constituido por las reformas del año 1999.

Pasemos a hacer someramente algunos comentarios respecto a los cambios que sufrió la redacción original del citado numeral:

Las reformas de 1983, a la luz del reforzamiento a la autonomía municipal, podemos clasificarlas en grandes rubros: a) autonomía jurídica, b) autonomía administrativa, c) autonomía financiera. De tal manera que la primera se encuentra representada por la facultad materialmente legislativa que se otorgó a los municipios la cual consiste en la posibilidad que tienen de poder expedir: bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (fracción II del art. 115). La autonomía administrativa se ve fortalecida ya que en virtud de las reformas de este año se agregan al artículo en comento a manera de catálogo los servicios públicos que el municipio tiene el deber de hacerse cargo lo cual representa una delimitación clara de competencias sobre aquellas materias que sólo el ente municipal estará encargado de realizar. Sin embargo en la reforma de 1983 se incurrió en el error de confundir servicio público con conceptos tan disímiles como son el de obra pública y actividad de interés público. Finalmente, la que consideramos como la adición más importante y, que, en opinión de muchos doctrinarios constituye la garantía que tiene el municipio para afianzar su autonomía, es la que se refiere a la hacienda municipal. Así dentro de la fracción IV del multicitado numeral quedó definida la estructura de la hacienda municipal y, además, se establece de manera expresa en el texto de la misma fracción que ésta estará libremente administrada por los municipios.

En lo que atañe a la reforma de 1999 consideramos que dicha reforma reviste especial trascendencia para los entes municipales ya que en virtud de ella el constituyente permanente mexicano establece el tercer nivel u orden de gobierno dentro del sistema federal mexicano.

El anterior aserto se deriva del texto reformado del artículo 115 que en la parte conducente señala:

“artículo 115 ...

I. Cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...”

De esta manera se sustituye el vocablo “administrado”, donde se nos habla que cada municipio será administrado, el cual corresponde a la redacción

primigenia del artículo en cita, por la de “gobernado”, y así, establecer formalmente el orden gubernativo municipal mexicano.

En suma, estas reformas y adiciones a la fracción I del artículo 115 establecen con claridad dos cuestiones fundamentales: primera, que “cada municipio será gobernado (y no administrado como se establecía en la redacción anterior) por un Ayuntamiento de elección popular directa”, y segundo, que “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”. Lo cual implica que el ayuntamiento será el único depositario del gobierno municipal.

Resulta evidente que las reformas y adiciones a la fracción I tuvieron un solo propósito: retirar del artículo 115 la categoría constitucional consistente en que el municipio es administrado por un ayuntamiento, y en su lugar, consignar la nueva categoría constitucional, de que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento”. Y además, reforzar esta nueva categoría constitucional, con la mención expresa en la misma fracción I, en el sentido de que “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva”.

Como podemos darnos cuenta, las anteriores reformas al artículo 115 redundan todas ellas en el afianzamiento del principio de autonomía municipal. La declaración expresa en el sentido de que las facultadas otorgadas por la Constitución al gobierno municipal serán ejercidas de manera exclusiva por el ayuntamiento implica que ningún otro nivel de gobierno, estatal o federal, tendrá injerencia sobre las atribuciones exclusivas del ente municipal.

## V. MUNICIPIO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

No podemos iniciar el análisis de la autonomía municipal en la zona metropolitana de Nuevo León sin antes hacer referencia de manera sucinta a dos cuestiones que son el eje central de las cuestiones que se tratan en el presente estudio. Hacemos alusión a los conceptos de municipio y autonomía municipal.

En este orden de ideas tenemos que para el Doctor Ignacio Burgoa el municipio “es una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos...”<sup>16</sup>

<sup>16</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 888

El diccionario jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se conceptúa al municipio como: “La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación.”<sup>17</sup>

Por su parte, el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga nos dice que el municipio es “la forma más característica de la descentralización regional”<sup>18</sup>

Con una opinión análoga, Andrés Serra Rojas se refiere al municipio como una forma de descentralización administrativa regional, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.<sup>19</sup>

Existe un gran número de tesis que intentan definir la naturaleza del municipio, entre ellas algunas con perspectiva sociológica conciben al municipio como una comunidad de personas localizables geográficamente y unidas por lazos de vecindad.

Creemos que las conceptualizaciones anteriormente expuestas adolecen de ciertos defectos, en seguida precisaremos cuales son aquellos que hemos logrado identificar: en primer lugar, tenemos que en la definición del municipio formulada por el constitucionalista Ignacio Burgoa olvidó incluir a uno de sus elementos esenciales, esto es, al pueblo. Respecto a la lacónica definición de Gabino Fraga, quien al igual que el Doctor Burgoa, omite señalar los elementos que integran al municipio y se limita a señalar que municipio es una forma de descentralización por región. Con respecto a la tesis del Doctor Serra Rojas notamos que nuevamente se incurre en la omisión de los elementos constitutivos del ente municipal y señala, al igual que Gabino Fraga, que el municipio es una forma de descentralización administrativa regional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, señala también que la institución municipal cuenta con un orden jurídico particular el cual se encuentra establecido en el artículo 115 de la Constitución, así como en las leyes orgánicas municipales que expidan los estados y, agrega también, su finalidad la cual consiste en atender y dar satisfacción a las necesidades locales o de la comunidad.

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico IJ.J. UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O, p. 220

<sup>18</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 220

<sup>19</sup> SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 715

De las definiciones anteriormente expuestas contamos con los elementos suficientes para poder construir un concepto propio sobre municipio ubicándonos dentro del contexto jurídico mexicano; así pues, nosotros entendemos al municipio como: *el conjunto de individuos que unidos por lazos de vecindad forman una comunidad, la cual se encuentra situada en un territorio determinado que pertenece a una entidad política superior, y que es gobernada por un órgano colegiado denominado ayuntamiento.*

Creemos que la anterior definición es omnicomprendensiva y en ella se logran incluir los tres elementos que integran al municipio: territorio, población y gobierno.

Ahora bien, en lo tocante a la autonomía municipal también se han vertido una gran cantidad de opiniones e ideas desde época antigua. No se trata de un concepto recientemente formulado por la doctrina, ya que desde los griegos y romanos se hacía alusión a ella. Así podemos ver que los griegos definieron a la autonomía como la capacidad para darse leyes o, en la independencia material de la comunidad<sup>20</sup>.

Según Cicerón la autonomía, la cual estaba específicamente referida al municipio, consistía en la capacidad para gobernarse por sus propias leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana.<sup>21</sup>

Podemos establecer el primer acercamiento al concepto de autonomía mediante su significado etimológico, pues bien, el vocablo deriva del griego *autos*: propios y *nómos*: ley, lo que se traduce en la posibilidad de darse normas a sí mismo. Otra acepción de la voz autonomía se refiere a la potestad de los municipios, las provincias y regiones para regir sus intereses peculiares mediante normas y órganos de propio gobierno.

Burgoa Orihuela nos ofrece el siguiente concepto de autonomía municipal y la define como la facultad traducida para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> La idea de autonomía desarrollada por la cultura helénica se encuentra más relacionada al concepto de soberanía. Recordemos que los griegos no conocieron la institución municipal, aún en contra de lo que muchos autores afirman, ya que las ciudades o polis griegas no constituyeron verdaderas municipalidades, esto en razón a que en ellas no se encontraba presente el elemento de subordinación a una entidad política superior, por lo cual podemos afirmar que dichas comunidades constituyeron pequeños estados.

<sup>21</sup> Cfr. BURGOA Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 886

<sup>22</sup> Ídem

Para Enrique Quiroz los rasgos esenciales de la autonomía del municipio se ubican en dos circunstancias: a) la libre administración de su patrimonio, b) la elección directa de las autoridades por parte de la población municipal.<sup>23</sup>

Sobre el particular Santi Romano considera que la autonomía “es la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenado estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal.”<sup>24</sup>

En relación a la autonomía municipal Pedro Torres Estrada la define 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 por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos.<sup>25</sup>

Consideramos que la anterior definición engloba de manera satisfactoria los aspectos que componen a la autonomía municipal (administrativo, político, jurídico y financiero).

En nuestra opinión, la autonomía municipal reviste un doble aspecto, uno activo y otro pasivo, el primero, el cual se traduce en la aptitud del ente municipal para ejercer las atribuciones que le son conferidas en la norma dentro de su esfera competencial; el segundo, el cual implica que instancias de poder político superiores (federación o estados) se abstengan de intervenir en la vida interna de las municipalidades. De tal manera que cuando alguna de esas instancias superiores (federación o estados) invadan la esfera de atribuciones exclusiva del ente político, que en el caso específico hablamos del municipio, se estará vulnerando su autonomía.

## **VI. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE NUEVO LEÓN**

Al iniciar el estudio de la cuestión cardinal del presente debemos partir de la premisa que una zona metropolitana es el resultado de la expansión y el movimiento poblacional, al punto en que los límites o linderos de un centro de

<sup>23</sup> QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 487

<sup>24</sup> TORRES Estrada, Pedro, *Op. Cit.* p. 27

<sup>25</sup> Ídem, p. 29

población se une con los de las ciudades vecinas hasta formar un conjunto urbano.

Debemos hacer la anotación que la conformación de la Zona Metropolitana de Nuevo León representa ya una manifestación de la autonomía municipal que gozan los municipios puesto que se trata de una facultad concedida a favor de las municipalidades para asociarse. En la Constitución federal dicha atribución se encuentra establecida en el artículo 115, fracción II, inciso i) donde se establece que:

“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas...”

Ya en el ámbito local dicha facultad del municipio se encuentra reconocida en el artículo 132, fracción I, inciso i) que establece, en términos muy semejantes a la Constitución Federal, la posibilidad de asociación que tienen los municipios para la prestación más eficaz de los servicios públicos.

El análisis de la autonomía municipal en la zona metropolitana del estado de Nuevo León será realizado a la luz de la Constitución de la entidad. Como ya se expuso en los apartados precedentes el artículo 115 de la Constitución general es el que estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano y en virtud del sistema federal establecido en la Constitución Política general<sup>26</sup> las entidades federativas que integran al Estado mexicano pueden expedir sus constituciones locales.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en el título VIII, artículo 118 al 132, regula lo correspondiente a las entidades municipales y al igual que la Constitución Federal no se establece de manera expresa la autonomía de los municipios que integran a la entidad respectiva.

La primer diferencia que se acusa entre el texto de la Constitución local y la federal radica en la calificación que se realiza respecto a las municipalidades, así el artículo 118 en la parte conducente señala: “Los municipios que integran el Estado son *independientes* entre sí”, no obstante, adjetivar al municipio de independiente nos dice muy poco, o nada, respecto a la autonomía municipal.

<sup>26</sup> Art. 40 de la CPEUM

Sin embargo, a través de los distintos numerales que integran el título VIII de la Constitución de la entidad podemos ir advirtiendo los distintos aspectos que configuran la autonomía de los municipios.

## VII. ASPECTOS QUE INTEGRAN LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

### a) *AUTONOMÍA POLÍTICA*

La autonomía política se encuentra reconocida a nivel federal en el artículo 115, fracción I, al señalar que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

A nivel local, la autonomía política se encuentra establecida en el numeral 118 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León que en similares términos establece que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa. El mismo artículo establece al final que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.

Como bien puede observarse de los dos textos constitucionales a los que se hace referencia, la autonomía política se traduce en el derecho de los ciudadanos que habiten el municipio de elegir a sus gobernantes a través de un proceso electoral. Dicha autonomía política constituye uno de los logros alcanzados con la Constitución Federal de 1917 y, en especial, el referido a la supresión de las Jefaturas de la Constitución Federal de 1857.

El doctor Quintana Roldán señala que una novedad de gran importancia que derivó en el reforzamiento de la autonomía política del Municipio, fue la establecida, con motivo de las reformas de 1983, respecto a la instauración de un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la separación de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Explica que era práctica viciada que los Estados y, en especial, los titulares del Ejecutivo estatal con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, y que en muchas ocasiones era suficiente la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición, lo cual trajo como consecuencia el surgimiento de conflictos ente los municipios y los Poderes locales de la entidad.

No compartimos la opinión del tratadista por las siguientes razones: a nuestro entender, la existencia de esa atribución a favor de las Legislaturas

locales representa un riesgo para la autonomía política de los municipios, no es admisible que el Ayuntamiento, siendo un órgano colegiado de elección popular, pueda en determinado momento ser suspendido, desaparecido, o que dicha suspensión recaiga sobre alguno de sus miembros, estas sanciones resultan ser a todas luces antidemocráticas ya que el ejercicio de tales atribuciones puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos, principio que propugna el mismo artículo 115 como ya ha quedado visto. En todo caso, tales facultades sancionatorias deberían de ser otorgadas a los ciudadanos del municipio. Establecer un control de los integrantes del municipio a través de instituciones de democracia directa, tal como la denominada Recall que opera en el derecho norteamericano, la cual consiste en la revocación anticipada del mandato de un gobernante. De esta manera el principio democrático permanecería intacto, ya que sería el cuerpo electoral que eligió a los integrantes del ente municipal el mismo que sancionaría a sus representantes.

#### *b) AUTONOMÍA JURÍDICA*

La Constitución establece en el párrafo de la fracción segunda del artículo 115 la facultad de los municipios para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y todas las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. En términos idénticos se establece dicha atribución en el artículo 130 de la Constitución local del Estado de Nuevo León.

Como bien se advierte la autonomía municipal se traduce en la atribución que tienen los municipios para expedir su normatividad. Existen algunas opiniones que señalan que dicha atribución no corresponde a las entidades municipales, sino a las legislaturas de los Estados, ya que de la lectura de ambos numerales se advierte que la producción de la normatividad municipal estará sujeta a las leyes que al efecto expida la legislatura de Nuevo León. Estimamos que el argumento no es válido ni suficiente para negar la autonomía jurídica de los municipios. Hay que recordar que en un sistema federal como el nuestro existe una distribución de competencias específica para cada nivel de gobierno y, así, la entidad municipal se encuentra enmarcada y subordinada a una entidad política superior que es el Estado, y el Estado a su vez se encuentra sujeto a un orden jurídico-político superior que es el de la federación, ya que de igual manera, las legislaturas de cada entidad se encuentran facultadas para legislar en su ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior a la que no pueden contravenir. Por consi-

guiente, negar que los municipios poseen autonomía jurídica es tanto como negar que los estados, a través de sus legislaturas, están imposibilitados para legislar en lo concerniente a su régimen interior por el hecho de que se encuentran obligados a respetar a la Constitución Federal.

Nuestro más alto Tribunal se ha pronunciado respecto a esta cuestión al señalar en una tesis aislada de la novena época que: “los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de reglamentos: a) El tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada; y, b) Los derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas, pueden regular con **autonomía** aspectos específicos de la vida **municipal** en el ámbito de sus competencias...”<sup>27</sup>

Ocurre lo mismo cuando las legislaturas de los estados legislan en todo lo atinente a su régimen interior.

### *c) AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA*

Como se vio en líneas arriba la autonomía administrativa del municipio se vio fortalecida con las reformas al artículo 115 de 1983, se establece de manera exacta aquellas materias que son exclusivas de los entes municipales. Así tenemos que en el artículo 132 de la Constitución local, se establece un listado, a semejanza de la Constitución federal, de todos los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios de Nuevo León. De igual manera, el legislador incurre en el error del constituyente permanente al no hacer la distinción entre servicio público, obra pública y actividades de interés público.

Estos servicios públicos son los que mínimamente deben atender los municipios, todos ellos son los que la población requiere de manera inmediata para tener un modo digno de vida. Se advierte que el precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos para que lo hagan y brinden una mejor atención a la población.

<sup>27</sup> Registro No. 169690

#### *d) AUTONOMÍA FINANCIERA*

Varios autores, entre ellos se encuentra el doctor Quintana Roldán, identifican en la autonomía financiera como el basamento sobre el cual se sustentan los aspectos anteriores de la autonomía (político, jurídico y administrativo). Tal como pudimos ver en otro apartado, dotar de recursos al municipio fue la preocupación más importante del constituyente de 1917, sin embargo el problema no quedó resuelto en esa época, basta leer el texto original del artículo 115 para percatarse que nada se dijo sobre la manera en que iba a integrarse a la hacienda municipal. Lo cual trajo como consecuencia que las legislaturas de los estados entregaran lo que quisieran a los municipios. Nuevamente hacemos referencia a las reformas constitucionales de 1983 ya que fueron éstas las que establecieron un mínimo de contribuciones para los municipios.

Cabe señalar que la Constitución del Estado de Nuevo León señala de manera muy escueta que contribuciones serán las que integren la hacienda municipal, pero sí establece el principio de libertad hacendaria el cual se traduce en que los municipios administrarán su hacienda sin intervención del Estado, pero a este principio corresponde una excepción, y así queda establecido en el artículo 119 de la Constitución local in fine, que “los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.”

### **VIII. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL**

Existe consenso en identificar a la autonomía financiera como el aspecto central y que asegura los demás aspectos que integran a la autonomía municipal. Estamos de acuerdo en que al municipio se le debe de dotar con los recursos económicos suficientes para que se encuentre en posibilidad de dar satisfacción a sus necesidades, pero también creemos que la autonomía de las municipalidades encuentra su verdadera garantía en los instrumentos jurídicos que les permitan defenderla ante una posible violación en el ejercicio su esfera de atribuciones.

El instrumento de protección jurisdiccional al que hacemos alusión es la Controversia Constitucional, ya que en virtud de la cual cualquier municipio que considere que la Federación, el Estado, el D.F. u otro municipio esté vulnerando sus competencias o su autonomía como consecuencia de una ley general o acto de autoridad, podrá acudir directamente ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación para hacer efectivo el derecho de acción consignado en el artículo 105, fracción I.

Así pues, las municipalidades han visto en la Controversia Municipal el instrumento protector de su Autonomía Constitucional, prueba de dicho aserto es que en el año del 2009 el Municipio de San Pedro Garza García promovió ante la SCJN la controversia Constitucional número 087/2009 en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, en la cual controvierte el Decreto número 410 que contiene la ley de señalamientos viales para el Estado de Nuevo León, por considerar que se estaba invadiendo su esfera de atribuciones lo cual redundaría en una lesión a la autonomía del municipio. Así también, los municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza en el año 2009 promovieron las controversias 094/2009, 099/2009 y 100/2009 en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo por el decreto número 418 que contiene la ley de Desarrollo Urbano del Estado publicada en la gaceta oficial del Estado en fecha 9 de septiembre del mismo año. *A prima facie* se aprecia una usurpación en las atribuciones de dichos entes municipales hay que recordar que las cuestiones relativas al desarrollo urbano de los municipios constituye una de las materias exclusivas que integran el catálogo de facultades.<sup>28</sup>

Ahora bien, en lo concerniente a la legitimación procesal de los sujetos que podrán acudir en vía de Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, el Máximo Tribunal se ha pronunciado sobre esta cuestión y, ha señalado que de los integrantes del Ayuntamiento sólo los presidentes municipales y los síndicos se encuentran legitimados para promover el juicio de Controversia Constitucional. Lo anterior se encuentra expuesto en la tesis que a continuación nos permitimos reproducir:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los ac-

<sup>28</sup> El Artículo 132, fracción II inciso a) de la Constitución Política del Estado de Nuevo León señala que los municipios están facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y desarrollo urbano municipal.

tos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional.

## IX. CONSIDERACIONES FINALES

De lo anteriormente expuesto podemos derivar las siguientes conclusiones:

La autonomía municipal surge siempre como un reclamo social, es un fenómeno que surge en medio de contextos sociales y políticos caracterizados por regímenes opresores.

Es necesario entender a la autonomía municipal como un concepto de carácter variable, no de naturaleza pétrea, ya que la autonomía municipal no siempre ha sido la misma en todos los lugares ni en todas las épocas, así pudimos percatarnos que en ciertos momentos históricos la autonomía otorgada a las municipalidades es mayor, escasa, o bien, restringida. Por lo que la autonomía es un concepto de carácter variable determinado por las condiciones tempo-espaciales.

Lo anterior nos conduce a la siguiente cuestión, a saber: la autonomía municipal existe como un acto jurídico derivado del poder legislativo (federal o estatal), ya que sin el reconocimiento de ésta a través de la norma jurídica no podemos hablar de la existencia de autonomía. Recordemos que los distintos textos constitucionales que han regulado al municipio mexicano a través de su historia son los que determinaron su grado de autonomía, siendo algunas veces considerable, elevado o también nulo. Así, tenemos que hubieron algunas constituciones como la de 1824, donde merced a la exigua regulación del municipio, por considerar que era una materia que sólo correspondía atender a las entidades federativas, el municipio mexicano tuvo escasa autonomía. En cambio, circunstancias totalmente diferentes se presentaron en el texto constitucional posterior al de 1824 donde la norma fundamental establece a favor de las municipalidades un considerable catálogo de atribuciones y la autonomía necesaria para ejercerlas.

Actualmente existe consenso en lo concerniente a los aspectos o elementos integrantes de la autonomía municipal, la cual se manifiesta a través de:

a) autonomía política, b) autonomía administrativa, c) autonomía jurídica, d) autonomía hacendaria o financiera.

En México, fueron las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115 las que significaron un reforzamiento de la institución de la autonomía municipal.

Aún cuando se ha dicho que la autonomía financiera de los municipios constituye el basamento sobre el cual los otros aspectos de la autonomía municipal se encuentran asegurados nosotros consideramos que la Autonomía Municipal no se estaría completa, ni garantizada, sin la existencia de los instrumentos jurídicos que posibiliten al Municipio defenderla. Por lo cual consideramos que la Controversia Constitucional representa esa garantía de aseguramiento para la Autonomía de las municipalidades.

Finalmente, entendemos que la autonomía municipal reviste un doble aspecto, uno activo y otro pasivo, el primero, el cual se traduce en la aptitud del ente municipal para ejercer las atribuciones que le son conferidas en la norma dentro de su esfera competencial; el segundo, el cual implica que instancias de poder político superiores (federación o estados) se abstengan de intervenir en la vida interna de las municipalidades.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994.
- CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diccionario Jurídico IJ.UNAM, Tomo I correspondiente a la Letra A a la B.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 43ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
- MÁRQUEZ Rábago, Sergio, Evolución Constitucional Mexicana, México, Editorial Porrúa, 2002.
- QUINTANA Roldán, Carlos F. Derecho Municipal, 9ª edición, México, editorial Porrúa, 2008.
- QUIROZ Acosta, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso, México, Editorial Porrúa, 2002.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003

SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 23<sup>a</sup> edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

TORRES Estrada, Pedro, La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.