

N° 254
R.E.J.

Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON



"COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL
LOCAL PARA RESOLVER CONTROVERSIAS
FINANCIERAS ENTRE EL EJECUTIVO
ESTATAL Y EL MUNICIPIO".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL MORENO PLATA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
San Juan de Aragón

Edo. de México

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO PRIMERO	
NOCIONES PRELIMINARES	
1.1 El Sistema Político Mexicano en la última década del siglo XX.	5
1.2 El Constituyente de 1917: debates sobre la autono- mía financiera del Municipio	9
1.3 Esbozo histórico del Municipio en México	22
CAPITULO SEGUNDO	
EL MUNICIPIO MEXICANO	
2.1 Definición y generalidades	34
2.2 El Municipio en la Constitución General de la República	40
2.3 El régimen municipal en las Constituciones locales	48
2.4 La ley orgánica: breve análisis de su contenido	56
2.5 La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal	62
2.6 Hacienda Municipal.	
2.6.1 Concepto	67
2.6.2 El caso de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental	70

2.6.3	En las Constituciones particulares de los Estados y en las leyes de hacienda municipal	75
-------	--	----

CAPITULO TERCERO

LOS PODERES LOCALES Y EL MUNICIPIO

3.1	El Legislativo y el gobierno municipal.	
3.1.1	Aspectos generales	84
3.1.2	Sus atribuciones con respecto a los Ayuntamientos	87
3.2	El Poder Ejecutivo y el Municipio Libre.	
3.2.1	Consideraciones generales	90
3.2.2	Hegemonía del Ejecutivo local sobre los otros poderes	95
3.2.3	Su competencia en materia municipal	99
3.3	Relación del Poder Judicial de las entidades federativas con los Municipios	101

CAPITULO CUARTO

LOS CONFLICTOS ENTRE EL EJECUTIVO LOCAL Y EL MUNICIPIO

4.1	Concepto de conflicto	107
4.2	Las diversas clases de controversias	111
4.3	Resolución de controversias entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos en las Constituciones locales	115
4.4	Los conflictos financieros del Ejecutivo estatal con el gobierno de los Municipios	120
4.5	La necesidad de adicionar la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal	123

Conclusiones	130
Bibliografía	135

I N T R O D U C C I O N

El Derecho y Administrativo de las entidades federativas ha sido poco explorado y consecuentemente poco se sabe de las lagunas y deficiencias que la legislación estatal presenta.

El presente trabajo de investigación nace de esa inquietud y tiene como objetivo fundamental el de contribuir al conocimiento y análisis de esa parte de nuestro derecho vigente. En el mismo se hace un estudio del Municipio y de los poderes locales de las relaciones entre éstos y aquél; tarea que no resulta nada fácil debido a la escasez y disposición del material legislativo sobre el objeto de conocimiento.

En el primero de los cuatro capítulos que le integran, se hace referencia a tres puntos que sirven de marco teórico al desarrollo ulterior de la investigación, esto es, hacemos un breve esbozo de la actual situación política de nuestro país, así como de los interminables debates en el seno del Congreso Constituyente de 1917 sobre la autonomía hacendaria del Municipio mexicano y al desarrollo histórico que ha seguido esta institución en suelo patrio.

"El Municipio Mexicano", es el título del capítulo segundo, en este apartado se estudian aspectos generales y esenciales del Muni-

cipio, tanto desde el punto de vista de la Constitución General de la República, como de las constituciones estatales y de las diversas leyes orgánicas municipales o su equivalente, igualmente hacemos alusión a la hacienda pública municipal desde la perspectiva de las leyes federales y de los estados, y a la trascendental reforma constitucional de 1983 en el ámbito municipal.

En el capítulo tercero, se hace un enfoque de los poderes locales en cuanto a sus atribuciones y relaciones en materia municipal; en lo que al poder legislativo se refiere, decimos que sus facultades al respecto se reducen a la expedición de leyes, y a sancionar algunos actos administrativos y políticos del gobierno municipal; de la misma forma se dice que debido a la hegemonía del poder ejecutivo estatal, el Municipio guarda relaciones más estrechas y tiene una mayor dependencia política y económica con dicho poder; en la última parte, respecto a las relaciones del Municipio con el poder judicial del estado, se afirma que éstas se reducen a la impartición de la justicia municipal, y en contados casos a la resolución de conflictos entre alguno de los poderes locales y el Municipio.

El encabezado del capítulo cuarto se denomina "Los Conflictos entre el Ejecutivo local y el Municipio", una vez analizado las relaciones municipio-gobierno de los estados, enfocamos nuestro estudio a los conflictos políticos, financieros y administrativos -

que se suscitan entre el Municipio y el Ejecutivo estatal; también se alude a la forma de resolución de estas controversias en las constituciones de los Estados de Campeche, Colima, Durango, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas; por último se hace la propuesta de adición a la fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna, a efecto de establecer la competencia - del poder judicial local para resolver controversias financieras que se susciten entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios.

C A P I T U L O P R I M E R O

NOCIONES PRELIMINARES

- 1.1 El Sistema Político Mexicano en la última década del siglo XX.

- 1.2 El Constituyente de 1917: debates sobre la autonomía financiera del Municipio.

- 1.3 Esbozo histórico del Municipio en México.

I

N O C I O N E S

P R E L I M I N A R E S

El estudio de las instituciones políticas que de hecho y de derecho conforman nuestro sistema político actual es el marco teórico de esta investigación; los diversos y encontrados punto de vista que sustentaron los diputados constituyentes en la ciudad de Querétaro allá por el año de 1917, acerca de como hacer efectiva la autonomía económica del Municipio; así como el análisis histórico de la Institución Municipal en nuestro país obedecen a principios de orden metodológico.

1.1 El Sistema Político Mexicano en la Última década del siglo -
XX.

Al abordar este apartado, de gran actualidad e importancia, es necesario precisar algunas cuestiones y conceptos propios de las ciencias políticas, tales como los de sistema, institución y régimen político.

¿ Qué entendemos por sistema ? Sociológicamente, con este término se designa a un conjunto de roles o modelos de comportamiento que constituyen la cultura de un grupo y que sirven para definirlo. De esta manera, podemos mencionar al sistema político, el económico el familiar y el de propiedad como subsistema de un sistema social dado.

El concepto de política.- Etimológicamente proviene del vocablo griego Polis (ciudad), y de Politike (lo relativo a la polis). Con la palabra política designamos a aquellas actividades, hechos e instituciones que de una u otra manera se refieren a todo lo relacionado al gobierno de la sociedad que conocemos como Estado.

La actividad política es una actividad social que consiste en los hechos políticos. Estos se caracterizan porque tienen en su base a una comunidad humana cuyo fin es el bien común, mediante el establecimiento de un fenómeno de poder.

"La política es una actividad práctica que persigue realizar determinados resultados. Dentro de esta actividad práctica pueden englobarse lo mismo las autoridades políticas que se proponen determinados programas, de las más diversas clases (económicas, educativas, legislativas, etc.) que los grupos sociales, clases, partidos e instituciones, etc, que llevan a cabo actividades muy diferentes y disímulas para influir en esos programas prácticos que se propo

ne el Estado, ya sea modificándolos, apoyándolos u oponiéndose a ellos. (1)

En pocas palabras, el concepto de sistema político designa a un conjunto de instituciones políticas que conforman el subsistema político de un determinado sistema social. Ahora pasemos a dar la definición de institución. En el campo del derecho se usa para designar a un conjunto de normas jurídicas que regulan a un mismo objeto, que tienen la misma finalidad y forman un todo orgánico.

Abreviando, el sistema político comprende al conjunto de estructuras sociales fundamentales que integran a las instituciones políticas, establecidas por el derecho o por la costumbre, en un determinado Estado.

Hacer referencia al Sistema Político Mexicano implica estudiar a todas aquellas instituciones que contempla el pacto federal y otros cuerpos normativos de menor jerarquía, por ejemplo la presidencia de la República, el Congreso de la Unión, entre otros, así como las que la práctica mexicana ha consagrado en la vida política nacional, es decir, los fenómenos políticos que escapan al derecho, pero que de una u otra manera influyen en el desarrollo y modificación del marco jurídico del país.

 (1) Cardiel Reyes Raúl. Curso de Ciencia Política. Porrúa, México 1978, pág. 16.

Es importante dejar asentado que en esta última década del siglo - XX, el Estado mexicano, como muchos otros, se encuentra en un proceso de redimensionamiento de su campo de acción, esto es, está redefiniendo sus atribuciones en el quehacer económico, social y político.

Bajo este panorama de modernización se encuentra la tarea, tanto - del gobierno como de la sociedad civil, de actualización de las - normas jurídicas que rigen los procesos electorales, tal es el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE), que aunque superó a sus antecesores, también mostró sus deficiencias en el pasado proceso electoral federal. (agosto - de 1991).

Efectivamente, en nuestro régimen político, observamos una mayor competencia en la lucha por el poder, lo que se traduce en una pluralidad en la integración de los distintos niveles de gobierno y - en particular en el municipal.

Los conflictos políticos poselectorales de los Estados de Guanajuto, San Luis Potosí, y más recientemente, Tabasco y Veracruz (agosto y diciembre de 1991, respectivamente) demuestra que ya no funciona el centralismo político, donde las cuestiones de la política local se decidían desde la capital del país.

En las circunstancias descritas (Supra), en varias entidades federativas existen, en un número cada vez mayor, Municipios que son gobernados por partidos políticos distintos a los que detentan el poder ejecutivo, legislativo y judicial locales.

La pluralidad política da origen a que entre el gobierno de los Municipios y el ejecutivo estatal, surjan una serie de divergencias en el terreno económico y político, situación que por no contarse con una correcta regulación jurídica, se traduce en un problema grave que representa un alto costo para la sociedad.

El Sistema Político Mexicano cuenta con una serie de instituciones, sobre todo de hecho, que ya no son funcionales en los tiempos actuales, y otras que ameritan una revisión en sus fundamentos jurídicos, como es el caso de las relaciones entre el municipio y los poderes locales.

1.2 El Constituyente de 1917: debates sobre la autonomía financiera del Municipio.

El movimiento revolucionario que dió comienzo el día 20 de noviembre de 1910 y que culminara con la promulgación de nuestra actual Carta Magna, el 5 de febrero de 1917, enarboló tres reivindicaciones fundamentales, y que a saber, son:

- a) El problema agrario, cuya solución se instituciona-

en el artículo 27 de la Constitución Federal.

b) La cuestión laboral, cuyos logros se plasman en el artículo - 123 de nuestra ley fundamental.

c) El municipio libre, institución que cristalizó en el numeral - 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis y discusión del proyecto municipalista de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ocupó parte de la agenda de los días 24, 25, 29 y 30 de enero de 1917, en el congreso Constituyente instalado en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro.

En la sesión número 59, correspondiente a la mañana del 24 de enero, la comisión de constitución, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Hariberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, presentó un dictámen cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano representativo popular, teniendo como base en su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, re recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

Cabe hacer mención que el proyecto de Don Venustiano Carranza era en los siguientes términos:

Artículo 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

En lo que respecta a la fracción primera del dictámen de la refe-

rada comisión no se suscitó ninguna discusión, reservándose en seguida para su votación.

El dictámen sobre la segunda fracción, que se refería a la autonomía financiera del municipio, suscitó una gran discusión en el seno del Constituyente. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Rodríguez González, quién hizo alusión a que el Municipio no podía legislar en materia educativa.

En seguida habló Heriberto Jara, y en nombre de la Comisión, expresó:

"Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados" (2)

 (2) Diario de Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo - II, Comisión Nacional para la celebración del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 de la Revolución Mexicana, México, 1985, pág. 878.

Acto seguido, y en contra del dictámen, se pronunció el diputado - Rafael Martínez de Escobar, quién en su discurso, dijo:

" La fracción II del artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; Pues bien el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, nombrando inspectores y vigilantes de la actuación del Municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio" (3)

Al expresarse en desacuerdo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interviniera en la resolución de conflictos de tipo hacendario que se llegarán a suscitar entre el gobierno de los Estados y los municipios, Martínez de Escobar, agregó:

"¿Y por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación va conocer - de estos conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado? ¿Por qué no conoce de esos conflictos la Legislatura local o el Tribu-

(3) Ibid, pág. 881.

nal Superior de Justicia del Estado? Yo creo que debemos ser lógicos, que debemos ser sensatos, que debemos ser concientes". (4)

En su turno, el ciudadano José López, apoyando a la comisión señaló que los Municipios deben recaudar los impuestos tanto propios como los del Estado, que el hecho de nombrar inspectores no atentaba contra la autonomía del Municipio, puesto que la misión de aquellos es vigilar la contabilidad, más sin autoridad para intervenir en los asuntos hacendarios de la municipalidad; en cuanto a la intervención de la Suprema Corte, alegaba, que eso era conveniente, al substraerse el problema del ámbito local.

El diputado Reynoso, al emitir su punto de vista contrario al sostenido por la comisión, sostuvo:

"... Si los municipios cobraran todas las contribuciones, estas contribuciones, una vez separada una participación que se guarda y el resto que se le da al Estado, puede suceder una de estas dos cosas: O el Estado interviene de un modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstruccionarán al Gobierno del Estado, y será una dificultad muy grande para

(4) Ibid. pág. 892.

el funcionamiento del Estado y para la autonomía propia del Estado". (5)

En su turno, el diputado constituyente Cepeda Medrano, manifestó a la asamblea su convicción, al decir:

"Aquí se nos ha dicho en este dictámen de la 2a. Comisión que entre los conflictos del Municipio y el Estado, por cuestiones hacendarias, debe resolver la Suprema Corte de Justicia. Esto, sencillamente, señores, es contrariar todo sentido común, porque nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un presidente municipal, porque se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan sólo porque no se le apruebe un presupuesto, venga a imponerse al ciudadano gobernador o a la legislatura del Estado". (6)

Como último orador y miembro de la Comisión, el diputado Medina al defender la intervención del máximo tribunal del país en la resolución de conflictos financieros, expuso que eso era correcto, toda vez que si ese asunto se dejara en el ámbito local se corría el riesgo de que el Municipio quedara indefenso, puesto que entre los poderes del Estado existía una especie de solidaridad.

La sesión sesenta del Congreso Constituyente se llevó a cabo en la noche del miércoles 24 de enero de 1917.

(5) Ibid. pág. 886

(6) Ibid. pág. 892

Abrió la discusión el diputado Fernando Lizardi, abordó lo relativo a las clases de contribuciones que constituyen a la hacienda municipal, alegando que esa problemática no la podía resolver una constitución general, y que más bien, esos ramos los reglamentaría la Legislatura correspondiente, dado que las fuentes de las riquezas variaban de una región a otra.

La Legislatura debe decretar los impuestos municipales señaló el diputado Calderón y que la entidad federativa maneje sus impuestos propios, pues de esta manera se evita recurrir a la suprema Corte y no se afecta la estructura federal del país.

El constituyente Esteban B. Calderón, hizo uso de la palabra para manifestar que debía de evitarse la intromisión del Estado en la vida Municipal, y que para esto era necesario que se establecieran dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del ayuntamiento.

Es así como se reserva el dictámen de la fracción II para su votación en la siguiente sesión:

Abierta la sesión ordinaria número 62, la noche del jueves 25 de enero de 1917, se procede a la votación de la fracción II del artículo 115, cuyos resultados fueron 110 votos por la negativa y 35 a favor del citado dictámen.

La sesión 66 del Congreso ocupó la tarde del lunes 29 de enero, en la que el secretario dió lectura a dos votos particulares sobre la fracción II del artículo 115; el primer dictámen suscrito por los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, rezaba:

"II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y esta se formará de lo siguiente:

"1o. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2o. Una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí, por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3o. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del soporte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso.

"Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo sugiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio, conocerá de él, el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

Como podemos observar, los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, en su dictámen ofrecieron una de las mejores alternativas para lograr una auténtica autonomía del municipio en lo referente a la materia hacendaria; desgraciadamente la asamblea constituyente no le prestó la debida atención, pues no se puso a discusión.

La Segunda Comisión de Constitución, integrada por los ciudadanos diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, presentó un voto particular sobre la fracción II del artículo 115 en los siguientes términos:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva".

Cabe mencionar que el Congreso Constituyente entró en sesión permanente los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. El día 30, se puso a discusión el voto particular de los diputados Jara y Medina.

Después de numerosas intervenciones sobre si se procedía a la votación de los diversos dictámenes, hizo uso de la tribuna, el ciudadano diputado Calderón para manifestar que la Comisión no había interpretado correctamente el sentir de la asamblea y proponiendo - que se votara por el proyecto del Primer Jefe, en última instancia, y agregó que si el Ayuntamiento se le diera la facultad de decretar sus impuestos sin la intervención de la Legislatura, sería como establecer el caos en los Estados.

En su última intervención, el diputado Medina, defendió calurosamente el voto particular que había formulado con el diputado Jara diciendo:

"Por lo tanto, conteniendo el voto las ideas capitales aceptadas por la Asamblea, esto es, la independencia económica del municipio sólo ha creído necesario fijar que su hacienda se formará de los - ramos municipales, y que las rentas que fije el Estado podrán dársele en caso de que le falten al municipio recursos para completar sus gastos. No es que el municipio pueda decretar estas rentas, como lo ha dicho el general Calderón; tal cosa no lo ha afirmado el general Jara; pero aún en este caso está el voto particular, en donde no se le da al municipio la facultad para decretar rentas; de aquí la necesidad de impartir la ayuda al ramo municipal para atender a sus gastos. Así, pues, yo ruego a ustedes, señores diputados, se sirvan tener en cuenta estas observaciones, porque es una cuestión de vida o muerte, porque esta decisión vuestra va a

mutilar para siempre la libertad municipal". (7)

El último orador de aquella histórica sesión fue el diputado Gerzayn Ugarte, quien alegó que no era posible lograr una completa autonomía municipal, porque eso sería como concederles a los ayuntamientos el derecho de legislar para sí en materia administrativa hacendaria y otros ramos. En seguida, argumentaba que los municipios tenían que obedecer las leyes que emitían la Legislaturas y en consecuencia proponía que la fracción II del artículo 115, que dara con la siguiente redacción:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades".

Acto seguido, el general Heriberto Jara pidió permiso para retirar el voto particular; por lo que, el secretario procedió a someter a votación la propuesta del diputado Ugarte, la cual se aprobó por 88 votos en Pro y 62 en contra.

De esta manera se cierra el histórico debate del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, sobre la autonomía financiera y política del Municipio mexicano.

(7) Ibid; pág. 1134.

Sintetizando el pensamiento de los Constituyentes, podemos agrupar las diversas corrientes de la siguiente manera:

a) La primera, que proponía que los Municipios recaudaran todos los impuestos, y que los conflictos hacendarios los resolviera la Suprema Corte de Justicia.

Los argumentos en contra: Que el nombramiento de inspectores por parte del Estado daría lugar a una dependencia directa del Municipio respecto al gobierno estatal; en cuanto a la Competencia de la Suprema Corte, se dijo que con ello se daría lugar a una centralización que atentaba al sistema federal.

b) La segunda propuesta de la Comisión, en la que se establecía - que la hacienda municipal se compondría de las contribuciones necesarias para cubrir los gastos locales, y que los conflictos serían competencia del Tribunal Superior de Justicia. Contra este dictámen se alegó en el sentido de que la facultad de establecer los - renglones hacendarios era exclusiva de la Legislatura.

c) Por último, la que se aprobó, y que señala que la hacienda municipal comprendería las contribuciones que decretara la legislatura y que serían suficientes para sus necesidades.

Así es como nace y se institucionaliza el Municipio en nuestro - país, en el que se plasma el espíritu de la Revolución Mexicana, aunque, desgraciadamente, en una forma mutilada, pues al no lograrse la independencia hacendaria, se dejaba al municipio a merced de los poderes locales.

1.3 Esbozo histórico del Municipio en México.

La historia de nuestra patria es la de todos y cada uno de los mexicanos. México tiene una gran historia, la cual comprende periodos más o menos definidos, con características propias, y por lo mismo con instituciones sociales, económicas, políticas y jurídicas para cada página de la historia nacional.

Al hacer un pequeño bosquejo histórico del Municipio mexicano, lo estudiaremos en base a etapas históricas, empezando por la época prehispanica, colonial, independiente, continuando con la de la dictadura porfirista, revolucionaria, moderna y contemporánea.

El Municipio tiene como antecedentes inmediatos a las organizaciones sociales de carácter natural, es decir, aquellas que se basaron en vínculos de vecindad, mismo que da origen a grupos locales, que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local como lo pueden ser el régimen de propiedad, la religión, educación costumbres, etc.

En el México Prehispanico, encontramos al Municipio rural en la figura del Calpulli, el cual se integraba por un grupo de familias con un antepasado divino común. Desde el punto de vista social, el Calpulli azteca fué el foco de convivencia; administrativamente la célula de la organización mexicana; y en términos de la economía,

la base de la producción.

La forma de gobierno del Calpulli se integraba de la siguiente manera:

- a) Un consejo.- Que se componía por los jefes de las familias - que formaban el grupo, y tenían intervención en los asuntos de gran trascendencia militar, económica y política para el Calpulli.
- b) El Techaub.- Cargo unipersonal, era designado por el consejo. Se encargaba de la administración del trabajo comunal y del producto de las tierras, así como de la conservación del orden público, de la impartición de justicia, y del culto religioso.
- c) El Tecuhtli.- También era electo por el consejo de ancianos; sus facultades se resumen en la cualidad de que era el jefe militar del Calpulli.

En lo que al Municipio colonial se refiere, el 22 de abril de 1519 Hernán Cortés funda el primer ayuntamiento en territorio americano en la Villa Rica de la Veracruz.

Cabe hacer mención que este acto del conquistador obedeció a la necesidad que tenía de renovar sus facultades legales para poder emprender su empresa, pues las que tenía se las había conferido el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez. Con la fundación del ayuntamiento de Veracruz, Cortés evitaba toda ingerencia del goberna-

dor de Cuba, pues, según las leyes españolas, sobre el Municipio - español no había más superior que el rey, es decir no existía alguna autoridad intermedio a quien obedecer.

El primer ayuntamiento en el Valle de México se instaló en Coyoacán, mismo que se trasladó a Tenochtitlan, y empezó a funcionar el día 8 de marzo de 1524.

En esta época, el ayuntamiento metropolitano era de elección democrática, y se integraba por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes ocho ediles, un escribano y un mayordomo.

Dentro de las primeras disposiciones municipales, encontramos a -- las ordenanzas de 1525, que disponía que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un - procurador y un escribano.

En 1573, Felipe II dictaba ordenanzas donde se establecían los requisitos para la fundación de poblaciones, y en cuanto al gobierno de las mismas disponía que:

a) Para las ciudades metropolitanas, se integraría por un juez con título, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario 3 oficiales de la hacienda, doce regidores, dos ejecutores, dos - consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un corredor de lonja y dos porteros.

b) Para las villas, un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo, un escribano público y un mayordomo.

El Municipio colonial tenía funciones judiciales, administrativas y legislativas. En materia administrativa sus funciones eran las siguientes:

- 1) Cuidado y mantenimiento de las obras públicas.
- 2) El mando de la policía y el mantenimiento del orden.
- 3) Control de pesas y medidas.
- 4) Vigilancia de mercados y centros de abasto.
- 5) El cuidado de los pastos y montes de uso común.
- 6) Formación de ordenanzas, sujeta a la ratificación del Virrey.
- 7) Repartición de tierras, aguas y pastos.

El 19 de julio de 1808, el cabildo del ayuntamiento de la ciudad - de México, con ocasión de la invasión Napoleónica a España, revivía la tesis de que, en ausencia del poder real, los ayuntamientos recobraban su soberanía, por lo que, en consecuencia, el ayuntamiento de la capital proponía que se convocara a un congreso de - ayuntamientos con la finalidad de elaborar un estatuto provisional. La tesis anterior fue sostenida fundamentalmente por Don Francisco Primo de Verdad, en su calidad de síndico del ayuntamiento.

La Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, introduce en el derecho español la figura de las jefaturas políticas y reglamenta las

facultades de los ayuntamientos. En el capítulo I del título IV, cuyo encabezado dice: "Del Gobierno y administración de los pueblos", encontramos el artículo 309, que establecía la integración de los ayuntamientos por los alcaldes, regidores, un procurador y un síndico.

El artículo 321 de la citada constitución, enumeraba las facultades de los ayuntamientos, que a saber, son:

- a) Mantenimiento de la seguridad y el orden público.
- b) La instrucción primaria.
- c) Construcción y mantenimiento de las obras públicas.
- d) Expedición de ordenanzas.
- e) Recaudación y manejo de las rentas municipales.
- f) Llevar las estadísticas de nacimientos y matrimonios.

El 27 de septiembre de 1821 nace el México independiente, como es de suponerse la erección del Estado Mexicano trajo consigo múltiples problemas en el plano económico, político y social, con lo que se expidieron una serie de leyes tratando de remediar tales males.

En las primeras leyes, como son, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, así como el Acta Constituyente de la Federación Mexicana (31 de enero de 1824), y en la propia Constitución de 1824, no se hizo alguna alusión a la institución municipal.

Lo anterior se explica, si tomamos en cuenta que en esos momentos lo fundamental era la preservación de la independencia e integridad territorial del país.

"A la caída de la República Federal y ante la instauración de un régimen central, el gobierno del general Santa Anna promulga, como Carta fundamental, las llamadas "Siete Leyes Constitucionales" norma suprema de gobierno. Curiosamente, la constitución centralista fué la primera en la historia constitucional del México independiente, que reglamenta la vida municipal del país". (8)

Efectivamente, la Constitución centralista de 1836, en la sexta ley, denominada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", atribuía a los ayuntamientos las facultades de: fundación y mantenimiento de hospitales y casas de beneficencia, escuelas de enseñanza primaria, así mismo, la preservación de la tranquilidad pública.

Por su parte, las Bases de Organización Política de 1843, señalan como institución política, y sólo hace referencia a él en el artículo 31, fracción II, el establecer la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos del Municipio; en el artículo 36 fracción I, cuando señala como obligación ciudadana el inscribirse en el padrón municipal; y en el artículo 72 facultando al Congreso

(8) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma municipal. Porrúa, México - 1985, pág. 245.

para legislar en el Distrito y Territorio federal, teniendo como base el hecho de que los ciudadanos eligieran libremente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Durante el breve Imperio de Maximiliano (1864-1867), se expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el que se establece una organización política-administrativa, a base de departamentos; los distritos tenían al frente a los subprefectos, quien era la autoridad intermedia entre el prefecto y el gobierno municipal. Respecto a los ayuntamientos, éstos eran precedidos por los alcaldes, cuyas funciones se resumen en la publicación y ejecución de leyes y reglamentos, así como la representación judicial y extrajudicial del Municipio.

El primero de noviembre de 1865, se puso en vigor la Ley Sobre Organización de la Hacienda Municipal. La referida ley declaraba como bienes del ayuntamiento a los censos, rentas de aguas y tierras etc.

El porfiriato, periodo histórico que se caracteriza por una gran centralización política y un régimen despótico y antidemocrático; pues el general Porfirio Díaz, una vez que asumió la presidencia de la república, se olvidó de lo que había sostenido en sus planes de la Noria y de Tuxtepec, en el sentido de reforzar a la institución municipal.

La dictadura porfirista agrupó a los municipios en partidos o prefecturas políticas, que eran la primera autoridad a nivel local, - pues los prefectos eran los jefes de todos los servicios que prestaban los municipios y eran nombrados por el gobernador del Estado. De esta manera, durante el gobierno de Díaz, el Municipio libre casi desapareció como tal, puesto que los prefectos o jefes políticos intervenían directamente en las decisiones municipales.

En el movimiento revolucionario de 1910-1917, todas las distintas corrientes, de una u otra manera en sus planes y programas hicieron referencia al fortalecimiento del Municipio.

El Partido Liberal Mexicano, en el artículo 46 de su programa, expresaba: "Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

La Ley General Sobre Libertades Municipales, expedida por el general Emiliano Zapata en 1916, en 22 artículos regulaba la autonomía política, económica y administrativa de la municipalidad.

Francisco I. Madero en el "Plan de San Luis", aborda el problema municipal, al decir que en los hechos quienes eligían a los presidentes municipales eran los gobernadores, y que a la revolución le tocaba revertir esta situación.

Pascual Orozco, en el "Pacto de la Empacadora", aludía la cuestión

del municipio; el artículo 28, decía "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar - sus arbitros y fondos"; por su parte el artículo 29 agregaba que, "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publica un decreto por medio del cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, y que es el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional.

La Convención de Aguascalientes, promulgó el 29 de diciembre de 1914, un decreto, cuyo texto señalaba que "La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones".

En el México posrevolucionario, el 16 de mayo de 1928, el general Alvaro Obregón envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la fracción VI del artículo 73, mediante el cual se extingue al Municipio en el Distrito y Territorios Federales.

El 29 de abril de 1933 se llevó a cabo la reforma para establecer con precisión el principio de no reelección (para el periodo inme-

diato) para los miembros de los ayuntamientos.

Siendo Presidente de la República el general Lázaro Cárdenas del Río, el 14 de diciembre de 1940, se restituye la institución del Municipio en el Distrito y Territorios Federales.

El entonces presidente de la República, Miguel Alemán, el 6 de diciembre de 1946, elevó una iniciativa para adicionar el artículo 115 de la Carta Magna, con el propósito de lograr la participación plena de la mujer en las elecciones municipales.

En su edición del día 6 de febrero de 1976 el Diario Oficial de la Federación, publicaba una adición al artículo 115 de la Constitución general, destinada a regular los asentamientos humanos.

El 6 de diciembre de 1977, se daba a conocer una nueva adición al multicitado precepto constitucional, en esta ocasión con la finalidad de introducir el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Miguel de la Madrid Hurtado, presidente en turno, impulsa una de las reformas más importantes y trascendentales para la vida municipal. La reforma constitucional de 1983, cuya parte esencial consistió en que a nivel federal se establecieron los renglones que han de integrar a la hacienda municipal, y se le otorga al Municipio el derecho de audiencia en materia política.

C A P I T U L O S E G U N D O

E L M U N I C I P I O

M E X I C A N O

- 2.1 Definición y generalidades.
- 2.2 El Municipio en la Constitución General de la República.
- 2.3 El régimen municipal en las Constituciones locales.
- 2.4 La ley orgánica: breve análisis de su contenido.
- 2.5 La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal.
- 2.6 Hacienda Municipal.
 - 2.6.1 Concepto.
 - 2.6.2 El caso de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental.
 - 2.6.3 En las Constituciones particulares de los Estados y en las Leyes de Hacienda Municipal.

II

E L M U N I C I P I O

M E X I C A N O

" El Municipio Libre es la base de nuestro sistema político, de su solidez depende en gran parte la fortaleza del Estado Mexicano, porque en él convergen los intereses genuinos y elementales de la comunidad nacional".

En este apartado haremos referencia a los aspectos más importantes de la legislación municipal contenida en la Constitución Federal y en las Constituciones y leyes locales, de esta suerte aludiremos - al Ayuntamiento, como principal órgano de gobierno de la municipa lidad, así mismo a los miembros de dicho cuerpo colegiado, es decir, al Presidente Municipal, a los Síndicos Procuradores y a los Regidores, con una somera enumeración de sus respectivas facultades, de tal manera que podamos tener una visión más completa de lo que es el Municipio en nuestro derecho vigente, con la esperanza - de poder contribuir, aunque sea en mínima parte, a la reivindicación de tan noble institución.

El objetivo de este capítulo es el análisis del marco legal en que

se desenvuelve la municipalidad. La normatividad jurídica en cuanto al Municipio se refiere, comprende tres esferas bien delimitadas que son la federal, estatal y la propiamente municipal. En el ámbito federal, la materia municipal se encuentra regulada, en lo esencial, por la Carta Magna, la cual establece principios generales de observancia obligatoria para todos los municipios del país; a nivel estatal, la legislación objeto de nuestro estudio se encuentra básicamente en las constituciones particulares de los estados, en las leyes orgánicas y leyes de hacienda municipal en las cuales se señala la naturaleza, estructura, competencia y atribuciones del gobierno municipal, por último, tenemos aquellas normas jurídicas que emanan del órgano de gobierno denominado ayuntamiento, entre las que podemos mencionar las contenidas en el bando de gobierno y otros reglamentos.

2.1 Definición y generalidades.

Etimológicamente la palabra Municipio proviene del latín municipium.

Para la conceptualización de una institución tan importante, como lo es el Municipio, encontramos dos tendencias fundamentales: la teoría sociológica o jusnaturalista y la juspositivista.

La corriente jusnaturalista, afirma que el Municipio nace espontá-

neamente, es decir, surge como consecuencia de los vínculos naturales (de parentesco y de vecindad) y por necesidades comunes en el terreno económico, político, cultural y jurídico de un núcleo de individuos que habitan en una determinada circunscripción geográfica.

La escuela legalista, por el contrario, sostiene que el Municipio es obra del Estado, esto es, que es resultado de una institucionalización en el orden jurídico estatal. Los juspositivistas afirman que el Estado es anterior a la existencia del Municipio, y que éste nace como una necesidad de la estructura jurídica-político - que asume la organización estatal.

El Diccionario de la Academia Española de la lengua nos da la siguiente definición: "Municipio. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".

El distinguido jurista Moisés Ochoa Campos, al referirse al objeto de nuestro estudio, nos dice que:

"Podemos definir al Municipio como la institución primaria sociopolítica por excelencia. En efecto, en el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación. Por lo tanto, como poder autónomo, integrador de un poder soberano y a la vez, reconocido por este". (9)

(9) Ibid; pág. 507.

" Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines ". (10)

El Municipio es una realidad social, una institución regulada por el derecho desde su mas remoto origen. De esta manera podemos observar que el Municipio en toda su evolución histórica, ha estado sujeto a un régimen jurídico.

Del análisis de la definición de la institución municipal, nos percatamos de que entre los conceptos de Estado y municipio existe - cierto paralelismo, es decir; representan a nociones jurídicos-políticos que tienen elementos en común. Al hacer el estudio del Estado, procedemos a hacerlo con todos y cada uno de los elementos - que lo componen; semejante método utilizaremos con el Municipio, - de tal manera que nos referimos a su población, territorio y a los elementos formales (Gobierno, orden jurídico y el poder). Es importante observar al Municipio desde su elemento físico, humano, - formal y teológico; primeramente haremos referencia al territorio.

a) El Territorio.- Es un elemento previo del Municipio, es decir una condición sine qua non para su existencia. El territorio es - el espacio geográfico terrestre donde se asiente el elemento huma-

(10) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho municipal. Editorial Porrúa, México 1985, pág. 13

no del Municipio.

Los límites del territorio municipal obedecen a las diversas circunstancias históricas, a factores convencionales, o bien, a decisiones político-administrativas, y a la regulación jurídica del Estado al que pertenezca el Municipio respectivo.

Dentro del territorio municipal existen divisiones y subdivisiones que corresponden a las diversas categorías políticas de los centros de población: ciudades, pueblos, villas, rancherías y congregaciones.

Cabe hacer mención que en nuestro derecho se exige una determinada extensión territorial para la elección de nuevos municipios (variable según la legislación de la entidad federativa correspondiente)

b) La Población.- Es el conjunto de seres humanos que conforman a la colectividad que desarrolla su actividad económica, política, social y cultural dentro de la circunscripción geográfica municipal.

La población del Municipio se caracteriza fundamentalmente por los lazos de vecindad, esto es, por la cohesión, cercanía e identidad en todos los aspectos de la vida social.

Es importante dejar asentado el hecho de que la legislación munic

pal de nuestro país (Constituciones locales y leyes orgánicas municipales) se exige una determinada cantidad mínima de población para la creación de nuevas municipalidades. con el requisito anterior queda demostrado que el elemento humano es previo a la existencia del ente Municipal.

c) El elemento formal.- Cuando hablamos de éste, hacemos referencia al orden jurídico, a un poder público y al gobierno que lo ejerce.

El orden jurídico es la estructura legal en que descansa el Municipio. Este orden normativo comprende preceptos de derecho que van desde las disposiciones relativas de la Constitución Federal, local y leyes reglamentarias, así como el bando de gobierno y demás disposiciones de observancia general que emitan los Ayuntamientos en su ámbito de competencia.

El poder público es el poder de imperio que se traduce en los actos de la autoridad municipal. La finalidad de este poder es la de crear, mantener, fomentar y proteger un orden público o ambiente propicio para que el ser humano alcance un desarrollo integral.

Ahora bien, en el ámbito municipal, este poder de imperio se ejerce por el gobierno municipal, cuyo órgano principal es el ayuntamiento. Cuando el acatamiento a las normas jurídicas vigentes en la circunscripción municipal no se realiza de manera voluntaria y

espontánea, la autoridad municipal cuenta con los medios coactivos para obligar a la observancia de las disposiciones jurídicas aplicables en la esfera de la competencia del Municipio.

d) Elemento teleológico.- Este último elemento del Municipio, se refiere a la consecución de los fines de dicha entidad (bien común ayuda mutua, seguridad pública e individual, etc.)

Una finalidad esencial, es la que se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y comodidad de los habitantes. Una vez que se logra la convivencia armónica de los hombres, el siguiente paso es el fomento de los intereses materiales y morales de la colectividad municipal.

Del análisis de los elementos del Municipio; nos damos cuenta de - que con la sola existencia de los elementos naturales (territorio y población) no se concibe la existencia del Municipio como tal, - pues los que proporcionan tal categoría son los formales (orden jurídico y gobierno).

La autonomía y la autarquía son notas esenciales del Municipio, la primera se refiere a la facultad reglamentaria en las materias de su competencia, así como a la elección popular directa de los titulares de sus órganos de gobierno; mientras que la segunda, la autarquía, implica la capacidad del municipio para resolver los - problemas económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades humanas que se asientan en su territorio.

" Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizada jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio ".⁽¹¹⁾

Después de haber analizado todos y cada uno de los elementos del Municipio, podemos formular la siguiente definición: el Municipio es la institución jurídico-política que se caracteriza por una colectividad asentada sobre una determinada porción territorial del Estado, cuyas notas esenciales son la autonomía política, administrativa y financiera, que tiene como finalidad fundamental la satisfacción de las necesidades elementales de dicha colectividad.

2.2 El Municipio en la Constitución General de la República.

En este apartado haremos el estudio de la municipalidad desde el panorama que nos ofrece la Constitución Federal, mencionaremos, aquellos preceptos que tienen alguna relación con el objeto de nuestro estudio en especial analizaremos el artículo 115 de la Constitución.

El artículo 3o. de la Carta Magna establece, como competencia concurrente, la facultad del Municipio para impartir la educación pública

(11) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 7a. edición, México 1989, pág. 883.

blica. Prácticamente, esta atribución se encuentra muy restringida, debido en gran parte a la centralización que existe en materia educativa, y a la penuria económica de la gran mayoría de los municipios del país.

Por su parte, el artículo 50., párrafo cuarto, señala como obligatorios el desempeño de los cargos concejiles y de los de elección popular, dentro de esta obligación se encuentra la del desempeño de la titularidad de los órganos del gobierno municipal.

También hace referencia a la materia municipal, el artículo 27 párrafo tercero, que establece la competencia del Estado para regular los asentamientos humanos y las reservas ecológicas, lo anterior en relación a lo que dispone el artículo 115 en su fracción V que atribuye al Municipio la facultad reglamentaria en la regulación del desarrollo urbano y en el renglón ecológico. El mismo artículo 27, fracción VI, señala que los Municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces indispensables para la prestación de los servicios públicos.

El artículo 31, en sus fracciones II y IV, al enumerar las obligaciones de los mexicanos, indican, respectivamente, las de asistir a recibir instrucción cívica y militar en el horario que establezca el ayuntamiento, y la de contribuir a los gastos públicos del Municipio en que residan.

De igual manera, el artículo 36 de la Constitución Federal, señala en su fracción I, la obligación ciudadana de inscribirse en el catastro municipal, manifestando la industria, profesión o trabajo que se desempeñe.

El artículo 73, fracciones XXV y XXIX-C, que hacen referencia a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes encaminadas a distribuir convenientemente la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en materia de asentamientos humanos, respectivamente; la misma fracción XXIV en su inciso G, señala la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en las leyes que expida el Congreso, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el ámbito político, el artículo 41 del Pacto Federal, determina que los partidos políticos nacionales, que cumplan todos los requisitos legales, tendrán derecho a participar en las elecciones municipales.

Por su lado, el 108 constitucional nos refiere que, las constituciones locales precisarán el carácter de servidores públicos de todas aquellas personas que desempeñan algún cargo, comisión o empleo dentro de la administración municipal.

Entre las prohibiciones que contempla el artículo 117, encontramos en su fracción VIII, la referente a que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino en los casos en que se destinen a inversiones productivas.

En materia religiosa, el artículo 130 de nuestra constitución, nos indica que las autoridades federales, estatales y municipales tendrán en este ámbito las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Por último, encontramos al estudio del artículo 115 de nuestra Constitución Política. Este precepto reviste gran importancia para nosotros, puesto que en él encontramos la estructura jurídica fundamental del Municipio Libre; para lograr entender la posición del Municipio dentro de la estructura del Estado Mexicano, empezaremos por el estudio de las bases constitucionales de dicha institución.

El primer párrafo del artículo en cuestión, nos señala el hecho de que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que integran a la Federación Mexicana. En efecto, el texto introductorio del artículo 115 constitucional, caracteriza a la institución municipal como un tercer nivel de la organización política y administrativa del Estado Mexicano.

La fracción I, párrafo primero, nos establece que cada Municipio - será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal; en este párrafo se le atribuye al Municipio dos notas esenciales: la autonomía política y administrativa. El segundo párrafo señala el principio de no reelección, inmediata para los miembros del ayuntamiento. A su vez, el párrafo tercero nos refiere la facultad de la legislatura local respectiva para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o revocar el mandato de alguno de sus miembros, previa la audiencia de pruebas y alegatos: el párrafo cuarto dota de competencia a la legislatura para que, en caso de desaparición o falta absoluta de sus miembros, nombre al consejo municipal que concluya el periodo.

Lo preceptuado por los párrafos terceros y cuarto de la fracción I del artículo 115, da lugar a una intervención directa del ejecutivo y del legislativo en los asuntos políticos que solo corresponde decidir a la ciudadanía del Municipio, dando como resultado el hecho de que se anule la voluntad popular expresada en las urnas y a la designación de autoridades que le convengan a los poderes de entidad federativa.

En la fracción II, se hace referencia a la personalidad jurídica del Municipio, esto es, a su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Cabe hacer mención que el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la Re-

pública en Materia Federal, enumera al Municipio entre las personas morales; el párrafo primero también dice que los Municipios mejorarán su patrimonio, mismo que se integra por bienes del dominio público y privado, entre otros.

El párrafo segundo de la citada fracción faculta a los ayuntamientos a expedir los bandos de gobierno y demás reglamentos y normas de observancia general para cumplir con su cometido.

La fracción III del artículo 115 de nuestra Constitución Federal nos señala el renglón de los servicios mínimos cuya prestación corresponde al Municipio. Dentro de estos se contemplan los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones rastro calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, entre otros.

Como podemos darnos cuenta, se trata de servicios públicos indispensables para la subsistencia de un centro de población y al ser el ayuntamiento la autoridad que mejor conoce esas necesidades, es lógico que la prestación de los mismos sean de la competencia del Municipio.

Cabe hacer la observación de que el hecho de que la constitución autorize la celebración de convenios para la prestación de los servicios públicos por parte del gobierno de los Estados y la carencia de recursos financieros de los municipios para satisfacerlos,

prácticamente anula las buenas intenciones del constituyente permanente.

El artículo 115 Constitucional, en su fracción IV, nos clasifica a los renglones de la hacienda municipal de la siguiente manera:

- a) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- b) Participaciones en los impuestos federales.
- c) Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos.

La citada fracción IV, nos dice que las legislaturas locales serán quienes aprueben las leyes de ingresos de los municipios, mientras que los presupuestos de egresos se sancionarán por los ayuntamientos.

Por su parte, la fracción V del artículo en cita, enumera como facultades de los municipios:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación urbana.
- b) Creación y administración de reserva territoriales.
- c) Control sobre el uso del suelo.
- d) Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- e) Otorgamiento de licencias y permisos para construcciones.
- f) Creación y conservación de reservas ecológicas.

Todas las atribuciones antes enumeradas deberá de ejercerlas el Municipio, de acuerdo con las leyes federales y estatales que regulen a dichas materias.

Es importante dejar asentado que la fracción VI del 115 Constitucional, establece las bases para la coordinación intermunicipal en el caso de las zonas conurbanas, aún tratándose de municipios de - distintas entidades federativas, claro todo ello con apego a la - ley federal correspondiente.

La fracción VII contempla una excepción a la competencia del Municipio sobre el mando de la fuerza pública, pues indica que en los municipios donde se encuentren la sede de los poderes federales o locales, dicho mando recaerá en el Presidente de la República o en los gobernadores, respectivamente.

El primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución General de la República, eleva a rango federal la regla - de observar el principio democrático de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país; la facultad de reglamentar dicha materia se les -- asigna a las legislaturas de los Estados.

En su párrafo segundo, la fracción VIII, nos dice que las reglacio nes laborales entre el Municipio y sus trabajadores se regirán por las leyes laborales que expide la legislatura correspondiente, y observando en todo caso, las disposiciones del artículo 123 de la propia Carta Magna.

Del análisis del texto del artículo 115 de la Constitución Políti-

ca de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden las siguientes - características del Municipio mexicano:

- a) Es la institución que sirve de base a la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.
- b) Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- c) El Organó de gobierno del Municipio es el cuerpo colegiado llamado ayuntamiento.
- d) Tiene una Hacienda Pública, que se compone de los renglones que señala la Constitución Federal y Leyes locales.
- e) Le compete la prestación de los servicios públicos elementales.

2.3 El régimen municipal en las constituciones locales.

La existencia de una República Federal, implica la unión de varios Estados miembros, que, en cuanto a su régimen interior son libres y autónomos, pero están obligados a observar las disposiciones del Pacto Federal. Las Entidades Federativas que integran a la Federación Mexicana cuentan con sus propias constituciones y leyes reglamentarias para regular las materias que son de su competencia, según lo dispone la propia Constitución General de la República.

Las constituciones de los Estados legislan sobre el Municipio, tomando como punto de referencia las disposiciones del artículo 115 Constitucional, aunque no sale sobrando la observación en el sentido

do de que algunas de ellas (Las de Aguascaliente, Colima, Durango Jalisco, Nuevo León, Morelos) no interpretan correctamente el espíritu del citado precepto.

Prácticamente en todas las constituciones locales, la cuestión municipal ocupa varios capítulos, regulación que comprende las atribuciones del Municipio, así como la integración del Ayuntamiento, sus facultades y de la organización administrativa de la municipalidad.

La Constitución Política del Estado de Hidalgo, dedica su título -novenos al Municipio. En su artículo 115, al definir a esta institución, expresa que:

"El municipio es una institución jurídico-política, con territorio determinado, en el que se asienta un núcleo de población, dotado de autonomía para atender a sus necesidades y elegir directamente a sus autoridades".

Por otra parte, el artículo 130 de dicha constitución, refiriéndose a las autoridades municipales, nos dice:

"El Ayuntamiento es el órgano de gobierno Municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad".

En cuanto a la integración de los ayuntamientos, la constitución -Hidalguesa señala que se compondrán de un presidente municipal, -de un síndico procurador y de los regidores respectivos, en propor

ción a la población del Municipio.

Por su parte, el artículo 132, expresa:

" Los Ayuntamientos serán electos por sufragio directo, libre y secreto, durarán en su cargo tres años y tomarán posesión el 16 de enero del año correspondiente ".

La Constitución de Querétaro de Arteaga, en su artículo 127 indica que el Municipio tiene por objeto el gobierno interior de las municipalidades, procurando la seguridad y el bienestar de sus habitantes.

El artículo 130 de la constitución en referencia, al comentar la composición de los ayuntamientos, respecto al presidente municipal agrega que éste será el representante del Municipio en el terreno político y administrativo.

En lo que a la representación jurídica de los Municipios se refiere, la constitución de Querétaro, en su precepto número 131 indica que:

" Jurisdiccionalmente, los Municipios serán representados por uno o dos de los miembros del Ayuntamiento que llevarán el nombre de Síndicos Municipales y serán designados por los propios Ayuntamientos, en la forma y términos que señala la Ley Orgánica del Estado ".

Sobre la erección de nuevos Municipios, el artículo 142 de la Constitución Queretana, establece como facultad de la legislatura del Estado la creencia de nuevos Municipios, siempre y cuando lo aprueben la mayoría de los ayuntamientos de la entidad federativa, y se reúnan el territorio, población e infraestructura que señalen las leyes respectivas.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz llave, en su título cuarto, denominado "De los Municipios", artículo 114 señala las bases a que deberán de sujetarse las leyes reglamentarias en materia municipal, y son las que a continuación se enumeran:

- 1) La personalidad jurídica de los Municipios.
- 2) La libre administración de su hacienda y patrimonio.
- 3) Los ingresos fiscales por concepto de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.
- 4) Los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- 5) Ingresos derivados de la participación en los impuestos federales que determine la legislatura respectiva.
- 6) La celebración de convenios con el gobierno del Estado, para que éste asuma algunas atribuciones del Municipio en materia de recaudación de impuestos y de prestación de servicios.
- 7) La legislatura del Estado aprobará la ley de ingresos del Ayuntamiento.
- 8) El presupuesto de egresos será sancionado por el ayuntamiento.

- 9) La prestación de los servicios públicos que determina la Constitución Federal.
- 10) La coordinación intermunicipal para la satisfacción de los servicios públicos.
- 11) Administración de la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- 13) La facultad reglamentaria y administrativa dentro de su ámbito de validez.

La Constitución Política del Estado de Sonora, denomina a su título quinto "Municipio Libre". El artículo 129 nos dice que el Municipio es una persona moral de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Al definir a los ayuntamientos, el artículo 130 de la citada constitución, nos dice:

" Los Ayuntamientos serán órganos colegiados deliberantes integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que sean designados por sufragio popular directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de elección de mayoría relativa, y en el caso de los regidores, habrá también de representación proporcional, de conformidad con las bases que establezca la ley "

En relación a la declaración de desaparición del Ayuntamiento y suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes el artículo 140 de la Constitución Sonorense, indica que la legislatu

ra tendrá esa facultad, siempre y cuando observe un procedimiento, en el cual los miembros del Ayuntamiento tengan la oportunidad de aportar pruebas y formular sus alegatos.

Ahora pasemos al análisis y comentario de la Constitución Política del Estado de México. En su artículo 15, refiere que el Municipio es la base de la organización política del Estado y que tiene personalidad jurídica y por lo tanto, capaz de derechos y obligaciones.

El artículo 17 de la constitución en cita, dice:

" El Estado asume la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado ".

Acerca de las autoridades encargadas de la administración pública de los Municipios, el artículo 133 expresa que ésta se ejercerá - por los ayuntamientos y los presidentes municipales. Por su lado, el 134, nos indica que en ningún caso los ayuntamientos podrán asumir las funciones del presidente municipal, ni éste la de aquellos

El artículo 135 de la Constitución Mexiquense, definiendo a los ayuntamientos, nos señala que:

" Los Ayuntamientos serán asambleas deliberantes, y como cuerpos colegiados tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta correspon-

derá exclusivamente a los Presidentes Municipales ".

En cuanto a la integración de los ayuntamientos el precepto 136 de la Constitución del Estado de México, dispone:

" Los Ayuntamientos se integrarán: con un jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, en la forma en que disponga la ley orgánica respectiva".

En lo que hace a las atribuciones del Ayuntamiento, el artículo 142 de la constitución en estudio, enuncia que los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones, que son:

- a) La de legislación (en el sentido material) para el régimen, gobierno y administración del Municipio.
- b) La de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

La Constitución Política del Estado de México, en su precepto número 149, expresa:

" Los Ayuntamientos como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los Regidores. Todas las disposiciones de los Ayuntamientos, serán ejecutadas por los Presidentes Municipales ".

Los Síndicos Procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y

y tendrán las facultades que le asigne las leyes aplicables y los ayuntamientos respectivos, agrega la Constitución Mexiquense.

La Constitución Política del Estado de Guanajuato, señala en su artículo 106:

" El municipio libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución - de carácter público constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda ".

Por su parte, la Constitución del Estado de Quintana Roo, en el artículo 126, define al Municipio Libre como una entidad de carácter público, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

La Constitución Política del Estado de Baja California Sur, al proporcionarnos un concepto de Ayuntamiento, nos dice que es el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses - comunitarios.

Del estudio de los artículos importantes en materia municipal de - las constituciones particulares de los Estados, se desprenden las

siguientes consideraciones sobre el Municipio:

- a) El Municipio es una persona moral de derecho público, en consecuencia capaz de derechos y obligaciones.
- b) Es una institución jurídica-político, cuyos atributos esenciales son la autonomía política y administrativa.
- c) Su función primordial se resume en la organización de la vida democrática de la comunidad y la prestación de servicios públicos.
- d) El órgano de gobierno de la municipalidad es el Ayuntamiento.
- e) Tiene facultad reglamentaria en las materias que caen dentro de su ámbito de validez.
- f) El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, con poder deliberativo y decisorio, pero como tal no puede asumir funciones ejecutivas.
- g) El Ayuntamiento se integra con su presidente municipal, regidores y síndicos, en los términos de las leyes aplicables.

2.4 La Ley orgánica: breve análisis de su contenido.

Como ya quedó asentado, las entidades federativas son libres en todo lo concerniente a su régimen interior, y dentro de esta atribución, encontramos la de la expedición de leyes reglamentarias. En efecto, cada Estado cuenta con su ley orgánica municipal o Código municipal, como se denomina en alguno de los Estados.

Del contenido de todas las leyes orgánicas municipales, resumimos las materias que comprenden, de la siguiente manera:

- 1.- Caracterización Política del Municipio.
- 2.- División municipal.
- 3.- La administración municipal y su competencia.
- 4.- Elección, integración y atribuciones del ayuntamiento.
- 5.- Funciones de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones.
- 6.- Hacienda Municipal.
- 7.- Comisarías o secciones.
- 8.- Responsabilidad de los servidores del Municipio.
- 9.- Disolución de Ayuntamientos.
- 10.- Juntas o Consejos Municipales.
- 11.- Transitorios.

De la confrontación de las leyes orgánicas municipales de los Estados de la República, deducimos como facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

- A) Iniciar leyes o decretos que versen sobre la materia municipal.
- B) Proveer en la esfera administrativa lo necesario para la exacta observancia de las leyes.
- C) Expedir los bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de su competencia.
- CH) Administración de su hacienda en los términos de las leyes correspondientes.
- D) Prestación de los servicios públicos municipales.
- E) Aprobar su presupuesto de egresos.
- F) Formular la iniciativa de ley de ingresos del Municipio.

- G) Dividir al territorio municipal, según la legislación aplicable
- H) Formular, aprobar, y ejecutar los planes y programas de desarrollo municipal.
- I) Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad proveniente de falta o delito oficiales.
- J) Rendir anualmente un informe sobre el estado de la administración municipal.
- K) Celebrar convenios con el ejecutivo estatal para delegar la administración de las contribuciones a su cargo.
- L) Coordinarse con el gobierno del Estado para la eficaz prestación de los servicios municipales.
- M) Revisar y aprobar las cuentas públicas de la administración municipal.
- N) Presentar anualmente ante la legislatura, para su revisión, las cuentas públicas.
- Ñ) Crear los organismos necesarios para mejorar la administración.
- O) Aprobar la contratación de empréstitos.
- P) Administrar el patrimonio del Municipio.
- Q) Controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción
- R) Coordinarse con otros Municipios para la prestación de servicios públicos.
- S) Designar y distribuir las comisiones para atender los ramos de la administración municipal.
- T) Vigilar la instrucción cívica y militar en los términos de las leyes aplicables.
- U) Resolver los recursos administrativos interpuestos en contra de

sus resoluciones o de los presidentes municipales.

- V) Vigilar la ejecución de las obras y servicios municipales.
- W) Participar en la creación de centros urbanos y reservas ecológicas, de acuerdo a las leyes aplicables.
- X) Promover todas aquellas medidas que fomentan el desarrollo económico social y cultural de la municipalidad.
- Y) Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para el mejor desempeño de su cometido.

Otro aspecto importante de nuestro objeto de estudio es lo referente a las facultades de los integrantes del ayuntamiento, es decir, de los presidentes municipales, síndicos y de los regidores.

Analizando las leyes orgánicas municipales, obtenemos que los presidentes municipales tendrán como atribuciones y obligaciones las siguientes:

- 1.- Promulgar y publicar el Bando Municipal, y otras normas de observancia general.
- 2.- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.
- 3.- Convocar a sesiones extraordinarias del cabildo.
- 4.- Vigilar que la inversión de los fondos municipales se haga con apego al presupuesto.
- 5.- Vigilar la recaudación de los contribuciones municipales.
- 6.- Tener bajo su mando a la fuerza pública del municipio.
- 7.- Vigilar que los funcionarios municipales cumplan con su cometido.

Las facultades y obligaciones del síndico procurador, las resumimos de la siguiente manera:

- a) Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- b) Representar jurisdiccionalmente al Municipio ante toda clase de tribunales.
- c) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles del Municipio.
- d) Asistir a los remates públicos en las que tenga algún interés - la municipalidad.
- e) Presidir las comisiones que se le designe.
- f) Proponer las medidas convenientes para la debida atención de la administración municipal.
- g) Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos a que fueran - convocados por el presidente municipal.
- h) Cuidar que la recaudación de los impuestos y la aplicación de - los gastos se haga conforme a la ley.
- i) Hacer que se remitan oportunamente a la legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal.
- j) Prácticar las primeras diligencias de averiguación previa, en - ausencia del Ministerio Público.
- k) Vigilar que los actos del presidente municipal y del ayuntamiento sean estrictamente legales.

Los regidores de los ayuntamientos tendrán las facultades que establezcan las leyes respectivas, a saber:

- 1.- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que -

le asigne el Ayuntamiento.

- 2.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que - sean citados por el presidente municipal.
- 3.- Integrar las comisiones que le asigne el Ayuntamiento.
- 4.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, participando en las - discusiones con voz y voto.
- 5.- Informar al Ayuntamiento de los resultados de las comisiones - en que participen.
- 6.- Designar a quien deba presidir las sesiones de la asamblea o cabildo.
- 7.- Proponer a la asamblea los acuerdos necesarios para el mejora- miento de los servicios cuya vigilancia le sea encomendado.

2.5 La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 135 de nuestra Carta Magna faculta al constituyente - permanente para que la reforma o adicione. De esta manera desde - su promulgación (5 de febrero de 1917) nuestra Constitución Fede- ral ha sufrido una serie de modificaciones. La reforma municipal del 3 de febrero de 1983 es la más importante que a últimas fechas le ha dado una nueva fisonomía al Municipio mexicano.

El contexto en que se llevó a cabo la reforma de 1983 se caracteri- za por la grave crisis económica, social y política que vivía el - país. Esta reforma obedeció a la necesidad de una descentraliza-

ción política y administrativa, como medio para enfrentar la crisis del Sistema Político Mexicano.

Así, el papel del Municipio se rendimensiona, en lo político como una forma de democratización, en lo económico como un medio de descentralizar los servicios públicos y la producción, en el aspecto social como la vía para llevar el bienestar al medio rural.

Los puntos principales de la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abarca los siguientes aspectos:

1.- Se busca establecer los requisitos y procedimientos para que los poderes del Estado puedan intervenir en la suspensión, declaración de desaparición o la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento.

Con esta reforma se legaliza la práctica de la intervención directa de los poderes del Estado. Como sabemos, en la práctica las legislaturas no tienen independencia frente al ejecutivo, por ello, en realidad, el gobernador es quien decide en la suspensión, revocación o desaparición de ayuntamiento.

2.- La función legislativa, en sentido material, es otro de los puntos de la reforma municipal, lo anterior se traduce en la expedición de los bandos de policía y buen gobierno. Esta facultad en los hechos, se encuentra bastante centralizada, al grado de que algunos gobiernos de los Estados elaboran centralmente tales bandos.

3.- Otra consecuencia de la reforma en cita, es lo referente a la

prestación de los servicios públicos municipales, mismos que por considerarse los elementales para la subsistencia de la población se consideró importante dejar en manos del gobierno municipal.

4.- En cuanto a la hacienda municipal, la reforma municipal de 1983, precisó los renglones que habrían de integrarla, lo anterior con el objeto de lograr la autonomía financiera del Municipio. De las fuentes de financiamiento del Municipio, la fundamental es la de las participaciones en los impuestos federales y como el texto constitucional nos dice que la legislatura del Estado es la que de terminará los montos de dichas participaciones, resulta que el Municipio está a merced del Poder legislativo local en materia finan ciera.

5.- Otro punto de la reforma, comprende la libertad que tiene el Municipio para aprobar su presupuesto de egresos, ello con base en los ingresos de que disponga. Esta libertad es relativa, puesto que se circunscribe a la ley de ingresos que aprueba la legislatura correspondiente.

6.- Tomando en consideración el crecimiento urbano que experimenta nuestro país, se les dotó de competencia a los Municipios para regularlo, así mismo para crear reservas territoriales y ecológicas.

7.- En materia política, la reforma en cuestión, introduce el prin cipio de representación proporcional en la integración de los Ayun tamientos. Este principio es de gran importancia, toda vez, que desde el primer nivel de gobierno se está dando participación a to das aquellas corrientes ideológicas de significación en el ámbito municipal, lográndose un avance en la democratización integral del

Estado Mexicano.

En términos generales, la reforma municipal de 1983 representa un gran avance para alcanzar un Municipio, con una autonomía en lo político y económico, sin embargo debemos de señalar dos vicios sustanciales:

a) En el terreno político, se da lugar a la ingerencia directa de los poderes locales, con lo que una desición de un poder central y extraño a la comunidad municipal, se hace el cambio o sustitución de los ayuntamientos o de algunos de sus integrantes de elección popular por otros designados por las autoridades, locales, sin tomar en cuenta a la ciudadanía de la municipalidad, con lo cual se nulifica la voluntad popular expresada en las urnas.

b) En materia financiera, el Municipio tendrá la participación en los impuestos federales, en los términos que señale la legislatura de igual manera la ley de ingresos municipales será aprobada por dicho órgano colegiado. Por lo anterior no se logra la pretendida autonomía financiera municipal que perseguía la reforma, pues el Municipio no cuenta con ninguna posibilidad jurídica para oponerse a las desiciones financieras que adopte el gobierno del Estado y que afecten a la hacienda municipal.

Consideramos que una reforma integral del marco jurídico del Municipio mexicano, debe abarcar los siguientes puntos:

a) Señalar un porcentaje mínimo sobre la participación municipal en los impuestos concurrentes (federales y estatales).

- b) Establecer que la suspensión o destitución de los miembros del Ayuntamiento, sólo podrá hacerse por el acuerdo de las tres partes de la legislatura, previo el referendun a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral municipal.
- c) Las leyes respectivas deberán regular con mayor precisión las relaciones entre el gobierno municipal, el estatal y el federal.
- d) Para lograr el respecto a la autonomía municipal, deberá evitarse la intervención de visitadores y fiscalizadores de la administración municipal por parte de las autoridades estatales.
- e) La calificación de las elecciones municipales deberá de llevarse a cabo por la comisión electoral del municipio respectivo.
- f) Tanto en materia política, como financiera, el Municipio tendrá el derecho de audiencia en las resoluciones que emita el gobierno del Estado y que afecten a la esfera municipal.

2.6 Hacienda municipal.

2.6.1 Concepto. 2.6.2 El caso de la fracción IV del artículo - 115 de nuestra Ley Fundamental. 2.6.3 En las Constituciones particulares de los Estados y en las leyes de hacienda municipal.

La actividad financiera del Estado tiene una gran repercusión en el desarrollo económico, social y político de la colectividad. Lo anterior obedece a que, en la medida que el Estado disponga de recursos económicos para cumplir con su cometido, en esa misma medi-

da habrá una consolidación del Estado de derecho y en consecuencia un progreso general para la sociedad.

Al empezar el estudio de la hacienda pública del Municipio mexicano, lo hacemos conscientes de la importancia que representa para el mejor conocimiento y caracterización de la institución municipal en nuestro país.

Al representar el municipio un tercer nivel de gobierno, como tal necesita recursos económicos para asumir y cumplir su finalidad, - pues se traduce en términos generales, al bienestar general de su población. Del fortalecimiento de la hacienda municipal depende - en gran parte el cumplimiento de los objetivos históricos de nuestro Municipio.

2.6.1 Concepto.

Antes de pasar propiamente a la definición de la hacienda pública municipal, conviene precisar el significado de los términos de hacienda, fisco y erario.

La palabra hacienda proviene del verbo latino facera. El maestro Ernesto Flores Zavala, nos define a la hacienda pública, como "... el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados municipios), posee en un momento dado para la realización de sus

atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo ". (12)

El término fisco tiene su origen en el vocablo latín fiscus, y con ello se aludía al tesorero o patrimonio de los emperadores.

Ahora bien, para precisar el contenido de la materia fiscal en nuestro derecho positivo, apelaremos a lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que es en los siguientes términos: "...fisco significa, entre otras cosas, la parte de la hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que nos son autoridades fiscales ..., viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria al género y de autoridad fiscal la especie ". (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXIV, nums. 397, 399, 1970, pág. 21).

En la actualidad, con la palabra fisco nos referimos a "El estado considerado como titular de la hacienda pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo" (13).

(12) Flores Zavala. Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, 28a. edición, México 1989, pág. 20.

(13) Ibid.

El vocablo erario, se utilizaba para designar el tesoro público - del Estado, en contraposición al patrimonio del soberano. En nuestra época, los términos fisco y erario se utilizan como sinónimos.

A continuación, pasaremos a definir y analizar el concepto de hacienda pública municipal. Como tal, entendemos al conjunto de bienes y otros ingresos, así como las obligaciones y gastos, que con motivo de la realización de sus funciones, posea, contraiga, o efectúe, en un momento determinado, la entidad municipal.

En la definición anterior, se contemplan dentro del renglón de ingresos de la hacienda municipal, a los :

a) Impuestos.- Son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, destinados a cubrir los gastos públicos de la municipalidad.

b) Derechos.- Se definen como las contraprestaciones, establecidas en la ley, requeridos por el poder público, en pago de servicios de carácter administrativo prestado por él, y que debe ser cubierto por las personas físicas o morales que perciben dicho servicio.

c) Contribuciones de mejores.- Son aquellas contempladas en la ley, a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas municipales.

d) **Productos.**- Se refieren a los ingresos provenientes de actividades que correspondan a funciones de derecho privado, así como los que se obtengan por la explotación de bienes del dominio privado del Municipio.

e) **Aprovechamiento.**- Son los ingresos que percibe el Municipio por funciones de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

Los citados ingresos públicos del Municipio deben de estar contemplados en las leyes de hacienda municipal, tomando como punto de partida lo establecido en la materia por la Constitución General y por la respectiva Constitución local.

2.6.2 El caso de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental.

En el segundo apartado del capítulo primero de este trabajo, hemos mencionado el hecho de que la materia financiera fue uno de los puntos más debatidos por el Congreso constituyente de Querétaro, pero que a pesar de ello no pudo cristalizar el ideal municipalista de la Revolución. La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal establece la composición de la hacienda municipal, y señala que se formará de la siguiente manera:

1.- De los rendimientos de bienes que les pertenezcan, entre estos

muebles e inmuebles del dominio público y privado del Municipio.

2.- Contribuciones sobre la propiedad inmueble.- En nuestra legislación se utiliza el término o contribución como equivalente al de tributo (que engloba a los impuestos, derechos y contribuciones especiales).

Analizando lo dispuesto en el inciso a) de la fracción en cita, se deducen los siguientes impuestos sobre los inmuebles:

- a) De la propiedad inmobiliaria.
- b) De la posesión de bienes inmuebles.
- c) Sobre el fraccionamiento de los mismos.
- d) Por la división de bienes inmuebles.
- e) Derivados de la consolidación de lo inmobiliario.
- f) Sobre el traslado de dominio de los bienes inmuebles.
- g) Del cambio de valor de la propiedad inmobiliaria.

También, dentro de este mismo inciso se encuentra el fundamento de las contribuciones de mejoras.

3.- De los derechos municipales.

El inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, nos dice que los Municipios percibirán "los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo".

La facultad de establecer las contribuciones municipales aludidas

(impuestos, derechos y contribuciones de mejoras) la tienen las - legislaturas de los Estados, mientras que la atribución de recaudarlos le corresponde al gobierno municipal.

Respecto a la potestad tributaria del poder legislativo local en materia de derechos municipales, el distinguido jurista mexicano - Sergio Francisco de la Garza, opina: "Estimamos que la reforma - constitucional debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el poder tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en que casos se deben crear - derechos y cuando no en qué cuantía, respecto a qué servicio públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio municipio, de ninguna manera - podría producirse la superposición de tributos, como podría ocurrir con los impuestos municipales ". (14)

No estamos de acuerdo con el anterior punto de vista, toda vez que ello implicaría el hecho de facultar a los Municipios para expedir leyes, lo que atacaría directamente a la estructura de los poderes federal y local, y se estaría rebasando la finalidad y naturaleza de la institución municipal.

 (14) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. 15a. edición, ed. Porrúa, México, 1988, pág. 243.

3.- Otro rubro de los ingresos de la hacienda municipal son las participaciones en los impuestos federales, mismos que se cubrirán en los términos que determine la legislatura estatal respectiva.

En cuanto a estas participaciones, el artículo 6o. de la ley de - coordinación fiscal señala que los Municipios participarán en una proporción no inferior al 20% de las actividades que le correspondan al Estado de que forme parte en los fondos general y financiero complementario.

En el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación, los Municipios participarán, en un:

- a) 95% de los adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y del 2% sobre el general de exportación a aquellos donde estén ubicados las aduanas fronterizas o marítimas por la que se realice la importación o exportación que los causen.
- b) 95% del adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.

La misma fracción IV del 115 Constitucional, dispone que las leyes federales no limitarán la facultad tribuaria de las legislaturas locales para señalar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y derechos municipales.

La segunda parte, del párrafo segundo de la fracción en cita, nos

señala que las leyes locales no podrán decretar exenciones sobre las contribuciones municipales, ya sea en favor de personas físicas o morales, no de instituciones oficiales o privadas y que sólo los bienes del dominio público de los tres niveles de gobierno gozarán dicha exención.

El párrafo tercero de la fracción IV, nos indica que es competencia del poder legislativo de las entidades federativas, la aprobación de la ley de ingresos de los ayuntamientos, así como la de revisión de las cuentas públicas del Municipio; cabe hacer la observación de que con esta última facultad se dá lugar a la intervención directa del gobierno local sobre la administración municipal.

En lo que a los productos se refiere, cabe señalar que el texto constitucional en análisis no lo incluye como un renglón de la hacienda pública municipal, con lo que la determinación de este tipo de ingresos a favor del Municipio se deje totalmente en manos de los Estados, por lo que sería conveniente su elevación a rango Constitucional.

Respecto a la participación del Municipio en el rendimiento de las contribuciones locales, de la Garza, nos dice que "Desde luego es necesario que se establezca constitucionalmente la participación de los municipios en las recaudaciones de los Estados, a través de un porcentaje mínimo en esas recaudaciones. El reparto entre los-

Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada municipalidad. (15)

2.6.3 En las constituciones particulares de los Estados y en las leyes de hacienda municipal.

La mayoría de las constituciones estatales se limitan a prescribir lo establecido por la Constitución Federal en lo referente a la hacienda del Municipio. Del estudio y análisis de las constituciones locales, obtenemos que la hacienda pública municipal se integra de la siguiente manera:

- 1.- Ingresos contemplados por la Constitución General de la República.
- 2.- Bienes que corresponden al Municipio, como persona moral de derecho público.
 - a) Muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
 - b) Muebles e inmuebles destinados al servicio público municipal.
 - c) Bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- 3) Capitales y créditos a favor de la municipalidad.
- 4) Donaciones, herencias y legados que reciba.
- 5) Rentas y productos de todos los bienes del Municipio.
- 6) Réditos producidos por créditos a su favor.

 (15) Ibid, pág. 247.

- 7) Participaciones que perciben de la entidad federativa.
- 8) Otros ingresos que determine la legislatura local.

Como ya hemos comentado, el poder legislativo de los Estados es el encargado de expedir las leyes reglamentarias que rigen al Municipio mexicano. De esta manera al tener dichos cuerpos colegiados - la potestad tributaria en materia hacendaria, expiden la ley de hacienda municipal respectiva.

Las leyes de hacienda municipal de los Estados del país, presentan el siguiente cuadro constitutivo:

1.- Impuestos.

- a) Predial
- b) Sobre traslado de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- c) Sobre fraccionamientos.
- d) Impuestos sobre anuncios en la vía pública.
- e) Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- f) De juegos permitidos, espectáculos públicos y aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.
- g) Sobre el uso de agua de pozos artesianos.
- h) Por la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realizan actividades comerciales.
- i) Sobre la división de bienes inmuebles.
- l) Impuesto o actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la -

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

2.- Derechos.

- a) Agua potable y drenaje.
- b) Registro Civil.
- c) Obras Públicas.
- d) Certificaciones.
- e) Rastros.
- f) Corral de consejo.
- g) Mercados.
- h) panteones.
- i) Estacionamiento en la vía pública.
- j) Registro y revisión de fierros para marcar ganado y bueyes.
- k) Licencias.
- l) Por servicios de vigilancia a panteones particulares.
- m) Por la supervisión a los rastros particulares.
- n) Por los servicios de vigilancia a estacionamiento de servicio - público.
- o) Derivados de servicios prestados por las autoridades fiscales - del Municipio.
- p) Derechos por servicios de alumbrado público.

3.- Productos.

- a) De bienes mostrencos.
- b) Por la venta o arrendamiento de bienes muebles.
- c) Provenientes de los bosques municipales.
- d) Intereses de valores y créditos.
- e) Por la explotación de tierras y aguas del dominio privado de la

municipalidad.

4.- Aprovechamientos:

a) Multas.

b) Recargos.

c) Reintegros.

d) Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

5.- Ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles.

De los renglones mencionados de la hacienda pública del Municipio, ocupa un lugar preponderante el impuesto predial, dicho tributo representa un porcentaje muy importante en los ingresos fiscales del Municipio mexicano. Por esa razón en muchos Estados del país existe la tendencia de dejar completamente el manejo de este impuesto a la administración municipal.

Por último es importante dejar asentado que en las leyes de hacienda municipal de las entidades federativas, no se establece un porcentaje de participación del Municipio en los impuestos locales, - lo mismo pasa con las constituciones particulares de los Estados.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO TERCERO

LOS PODERES

LOCALES

Y EL MUNICIPIO

- 3.1 El Legislativo y el gobierno municipal.
 - 3.1.1 Aspectos generales.
 - 3.1.2 Sus atribuciones con respecto a los Ayuntamientos.
- 3.2 El Poder Ejecutivo y el Municipio Libre.
 - 3.2.1 Consideraciones generales.
 - 3.2.2 Hegemonía del Ejecutivo local sobre los otros poderes.
 - 3.2.3 Su competencia en materia municipal.
- 3.3 Relación del Poder Judicial de las entidades federativas con los Municipios.

I I I

L O S P O D E R E S

L O C A L E S Y

E L M U N I C I P I O .

"La existencia de un régimen federal, implica necesariamente la identidad de los principios políticos y constitucionales básicos entre la estructura del gobierno federal y la de los estados miembros".

La temática del presente capítulo comprende esencialmente el estudio de las relaciones políticas, administrativas y financieras -- existentes entre el gobierno de los Estados y los Municipios, partiendo de las disposiciones constitucionales que establecen el régimen republicano, democrático y federal y del principio de la división de funciones del poder público se hace un breve análisis de los poderes locales, así como de los vínculos que guardan con la entidad municipal.

El artículo 40 de nuestra Carta Magna, señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo a lo que a su régimen interior se refiere, pero unidos en una federación, según los principios que señala la propia constitución.

Por su parte, el artículo 49 Constitucional, nos indica que "El - Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Le gislativo, Ejecutivo y Judicial".

Los preceptos constitucionales antes invocados son el fundamento - de nuestro régimen gubernamental. Al referirse al artículo 40 a la reforma republicana de gobierno, nos da a entender que el poder público en el Estado Mexicano es de carácter temporal, y al seña- lar que es representativa hace alusión al hecho de que todo poder público dinamiza del pueblo, y que los órganos de gobierno, tanto fe deral, estatal como municipal son simples representantes de la vo- luntad popular.

El mencionado artículo 49 de nuestra Constitución Política, consa- gra el principio de la división de poderes formulado por Montes - quieu, autor que señala que la división es el remedio a los abusos de quienes detentan en poder del Estado. Esta doctrina clásica, deja como atribución del Poder Legislativo la de aprobar las leyes que han de regir a la sociedad, al Ejecutivo le encomienda la tarea de hacerles cumplir, mientras que el Poder Judicial se encarga de -- aplicarlas en los conflictos de la colectividad.

En la actualidad, el principio que prescribe la separación absolu- ta de los poderes del Estado, se encuentra en decadencia, toda vez que la complejidad de las funciones del Estado moderno hacen nece-

sario la colaboración entre los tres poderes, y además, porque de las facultades que corresponden a cada uno de ellos se encuentran algunas que materialmente caen dentro de la esfera de otro poder, según los principios de la doctrina clásica de Montesquieu.

Otra de las tendencias de la división de poderes del Estado en -- nuestros días, es el hecho de que el equilibrio que se supone existe entre ellos, prácticamente no se observa, pues vemos que en los distintos regímenes políticos hay un predominio de un poder sobre otro, según se trate de un sistema parlamentario o presidencialista.

Tanto la federación como los Estados miembros tienen en cuanto a su estructura fundamental de gobierno, similitud de principios políticos y constitucionales que los sustentan, esto es, si a nivel federal se contempla la división de funciones del poder público el régimen local necesariamente deberá de basarse en dicho principio.

De esta manera, el artículo 115 constitucional, en su párrafo introductorio, nos dice que " Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, ..."; por otro lado, el artículo 116, establece expresamente que, el poder público en las entidades federativas, se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no se podrán reunir dos o más de éstos

en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo - en un solo individuo.

En el mismo sentido, el artículo 41 constitucional, prohíbe expresamente que los Estados puedan contravenir a las estipulaciones - del Pacto Federal.

"El principio de la división de poderes está recogido expresamente en las constituciones de las entidades de la federación mexicana. La mayoría de ellas, reproduce, con variaciones de detalle, la fórmula del artículo 49 de la Constitución Federal en el sentido de - que el poder del Estado se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que estos poderes no podrán nunca reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". (16)

En efecto, como lo señala el citado autor, las Constituciones particulares de los Estados contemplan el principio de la división de poderes: en vía de ejemplo, podemos mencionar el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, que a la letra dice: "El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán - separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la - realización de los fines del Estado."

(16) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1980, Pág. 220.

La Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 16 nos señala que "El poder del Estado, en el ejercicio de sus funciones, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los poderes colaborarán entre sí para el eficaz cumplimiento de las funciones del Estado".

De los preceptos constitucionales aludidos, podemos notar que el principio de la división de poderes está presente a nivel local, pero con la novedad de que en el régimen estatal se establece de manera expresa la colaboración entre dichos poderes.

Entre los poderes federales y los gobiernos estatales existen relaciones de carácter político, económico, en el terreno de la administración pública y de prestación de servicios públicos; de manera similar, entre los poderes locales y los Municipios, como un tercer nivel de gobierno, se establecen las referidas relaciones ya sea por mandato legal, o bien, metajurídicamente, es decir, aquellas que son impuestas por las condiciones políticas económicas y sociales imperantes en los Estados.

3.1 El Legislativo y el Gobierno Municipal.

3.1.1 Aspectos generales.

Como sabemos, el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso de la Unión, mismo que se integra por una cámara de diputa-

dos, y otra de senadores; en cambio los Congresos Locales se componen únicamente por diputados, como excepción a esta regla tenemos el bicammarismo que se dió en los Estados de Veracruz, en 1825, de Durango, en 1826, y de Yucatán en 1825.

El artículo 37 de la Constitución Política del Estado de México, - nos dice que "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en - una asamblea que se denominará Legislatura del Estado, integrado por diputados electos en su totalidad por sufragio popular directo".

La Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo - 31, nos indica que : "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un cuerpo colegiado que se denominará Legislatura del Estado integrado por representantes populares denominados Diputados, electos cada tres años mediante votación directa, secreta, uninominal y por mayoría relativa."

En cuanto al número de diputados que integran a los congresos locales, éste es variable y está en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa, pero no podrá ser menor de siete en aquéllos Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, y de once diputados en los Estados cuya población exceda de esta última cifra.

Como ya quedo asentado, la elección de los diputados locales será

directa, y habrá de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la ley electoral respectiva; durarán tres años en el ejercicio de su encargo, y los diputados propietarios no podrán reelegirse para el periodo inmediato, mientras que los suplentes sí podrán ocupar el cargo de propietarios en el periodo inmediato.

En lo que a las atribuciones del Congreso Local se refiere, Máximo Gámiz Parral, nos dice que ... " La función más importante de las legislaturas locales es la discusión y aprobación de las adiciones modificaciones, derogaciones y creación de leyes que regulen la conducta externa de los habitantes de su entidad federativa, así como que normen el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobierno estatales y municipales. En el aspecto político las legislaturas locales deben servir de contrapeso a los titulares del Ejecutivo estatal. Administrativamente, el congreso local es el depositario de las acciones de control para la administración pública, estatal, fundamentalmente en la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos, así como en la aprobación o desapro bación de la cuenta pública anual." (17)

En la mayoría de las constituciones particulares de los estados se establecen que la legislatura tendrá dos periodos ordinarios de se

(17) Gámiz Farral, Máximo. Derecho constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM, México, 1990, pág. 267.

siones anualmente, y sesiones extraordinarias, en los casos de -- asuntos urgentes, a convocatoria del gobernador o de la comisión permanente. Para la distribución del trabajo, en los congresos lo cales se forman tantas comisiones como sean necesarias para atender los diversos asuntos que le competen a la legislatura.

3.1.2 Sus atribuciones con respecto a los Ayuntamientos.

En las líneas anteriores hemos asentado que el poder legislativo - de los Estados tienen como tarea fundamental, la de expedir leyes cuyo ámbito especial de validez se circunscribe al territorio de - la entidad federativa respectiva, además de aprobar ciertos actos de carácter administrativo y político de los otros poderes locales y del gobierno municipal.

Después de llevar a cabo un breve análisis del contenido de las - constituciones estatales, sobre la materia, mencionaremos de mane- ra enunciativa y no limitativa, las facultades y nexos que posee - la legislatura en relación con el Municipio.

1.- En materia electoral y política:

- a) Expedir las leyes que regulen las elecciones municipales.
- b) Erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de los ayuntamientos, y declarar electos a los ciudadanos que ha yan obtenido la mayor votación.
- c) Decidir sobre la desaparición del órgano de gobierno municipal

en los casos graves que señalen las leyes, previa la audiencia de prueba y alegatos de los integrantes de los Ayuntamientos.

- d) Designar a lo integrantes de los concejos municipales y al presidente municipal sustituto en los casos que prevean las leyes

En materia financiera y patrimonial:

- a) Expedir la Ley de Hacienda Municipal.
- b) Aprobar la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos.
- c) Autorizar a los Ayuntamientos para contratar empréstitos a nombre de los Municipios, siempre y cuando se destinarán a inversiones públicas productivas.
- d) Establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales serán cubiertas las participaciones federales a los Municipios a través del Ejecutivo estatal.
- e) Aprobar la enajenación de bienes inmuebles propiedad de los Municipios.
- f) Señalar las bases normativas conforme a las cuales, los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de egresos.

3.- En el terreno administrativo y de prestación de servicios:

- a) Decretar la Ley Orgánica Municipal.
- b) Aprobar la contratación de obras y servicios públicos que hagan los ayuntamientos, cuando produzcan obligaciones que excedan la duración del administración contratante.

- c) Autorizar las concesiones de prestación de servicios públicos municipales.
- d) Nombrar inspectores, interventores y demás autoridades, con el objeto de examinar las funciones, los servicios públicos, la contabilidad y los demás actos de la administración municipal.
- e) Revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas de la municipalidad.
- f) Expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Municipio y los servidores públicos a su servicio.
- g) Señalar las bases generales a las que deberán de sujetarse los Municipios al formular los bandos de policía y buen gobierno y demás reglamentos.

4.- En otras materias:

- a) Crear, suprimir o fusionar Municipios de acuerdo a lo establecido por la ley.
- b) Definir los límites de los Municipios, en caso de duda surgido entre ellos, salvo cuando tengan carácter contencioso.
- c) Expedir leyes fiscales, de planeación, y programación del desarrollo económico y social a nivel municipal.
- d) Crear y suprimir congregaciones, autorizar el traslado de un ayuntamiento a otra cabecera municipal, cuando así lo requiera el interés público, y autorizar categorías y denominaciones políticas de los centros de población.

De las citadas facultades del poder legislativo local en materia -

municipal, se deduce que existe una franca violación a la autonomía política y administrativa del Municipio, toda vez hay atribuciones que están en abierta oposición con lo preceptuado por el artículo 115 de nuestra Carta Magna; al Municipio se le deja en una especie de tutelaje por parte del gobierno estatal, en el que se le deja un estricto marco de actuación, lo que se traduce en el hecho de que el Ayuntamiento no puede emprender políticas administrativas y financieras que se aparten de los lineamientos que señale la administración estatal.

3.2 El Poder Ejecutivo y el Municipio Libre.

3.2.1 Consideraciones generales.

Hemos expresado que tenemos una similitud de principios entre el régimen federal y el de los Estados, por lo que la estructura de aquél se reproduce a nivel local. De esta suerte, el poder Ejecutivo estatal también es unipersonal, por elección directa y por mayoría relativa, el encargo dura seis años y su titular se denomina Gobernador del Estado.

Al respecto, el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Puebla, señala que "El ejercicio del Poder Ejecutivo de la entidad se deposita en un solo individuo que se denominará "Gobernador del Estado de Puebla".

Por su lado, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado

de Hidalgo, indica que "Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, quien durará en su encargo 6 años, debiendo tomar posesión el primero de abril del año correspondiente."

Sobre el asunto, Elisur Arteaga Nava, opina que "La figura del gobernador, al igual de lo que sucede con los poderes del centro, es la institución jurídica, social y política más importante de los estados; la vida de las entidades federativas, en lo que tiene de propio gira en torno a él." (18)

En cuanto a los requisitos exigidos para ser candidato a gobernador, podemos enumerar los siguientes:

- a) Ciudadanía mexicana.
- b) Residencia en la entidad federativa.
- c) Ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.
- d) Edad mínima.
- e) Prohibición de ejercer el ministerio de algún culto.
- f) Ausencia de responsabilidad penal.
- g) Otras prohibiciones.

"Dentro de las prohibiciones para ocupar el cargo de gobernador se encuentra el principio de no reelección. Este principio tiene co

(18) Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 243.

mo objetivo el garantizar la renovación de las personas en los --
puestos de elección popular y evitar de esta manera el continuismo
de las autoridades." (19)

En forma genérica, las facultades del gobernador estriban en la -
conducción de la administración pública local, así como la preser-
vación de la tranquilidad y la seguridad pública en el territorio
del Estado.

Como sucede a nivel federal, el ejecutivo local cuenta con una es-
tructura administrativa para atender los ramos de su competencia.
En términos generales, podemos señalar como unidades administrati-
vas en la mayoría de los Estados, las Siguientes:

- 1.- Secretaría General de Gobierno.
- 2.- Tesorería General del Estado
- 3.- Oficialía Mayor.
- 4.- Procuraduría General de Justicia del Estado.
- 5.- Unidades administrativas de menor jerarquía.

En cuanto a las estructuras administrativas particulares de cada -
entidad federativa, tenemos en vía de ejemplo, la de los siguien-
tes Estados:

- 1.- Estado de Quintana Roo.

(19) Gámiz Parral, Máximo. Op. Cit. pág. 291.

- a) Secretaría de Gobierno.
- b) Secretaría de Desarrollo Económico.
- c) Secretaría de Finanzas.
- d) Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- e) Secretaría de Educación y Cultura Popular.
- f) Secretaría Estatal de Turismo.
- g) Secretaría de Salud y Bienestar Social.
- h) Contraloría del Estado.
- i) Procuraduría General de Justicia.
- j) Unidades administrativas de menor jerarquía.

2.- Estado de Michoacán de Ocampo.

- a) Secretaría de Gobierno.
- b) Tesorería.
- c) Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas.
- d) Secretaría de Fomento Rural.
- e) Secretaría de Fomento Industrial.
- f) Secretaría de Turismo.
- g) Secretaría de Educación.
- h) Procuraduría General de Justicia.
- i) Oficialía Mayor.

3.- Estado de Hidalgo.

- a) Secretaría General de Gobierno.
- b) Secretaría de Planeación.
- c) Secretaría de Finanzas y Administración.
- d) Secretaría de la Contraloría.

- e) Secretaría de Obras Públicas.
- f) Oficialía Mayor.
- g) Procuraduría General de Justicia.

4.- Estado de Sonora.

- a) Secretaría de Gobierno.
- b) Secretaría de Planeación del Desarrollo.
- c) Secretaría de Fomento Industrial y Comercio.
- d) Secretaría de Fomento Agrícola y Asuntos Agrarios.
- e) Secretaría de Fomento Ganadero.
- f) Secretaría de Salud Pública.
- g) Secretaría de Fomento Educativo y Cultura.
- h) Secretaria de Fomento al Turismo.
- i) Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural.
- j) Tesorería General del Estado.
- k) Oficialía Mayor.
- l) Secretaría de la Contraloría General del Estado.
- ll) Procuraduría General de Justicia.

5.- Estado de Jalisco.

- a) Secretaría General de Gobierno.
- b) Departamento de Cultura.
- c) Departamento de Economía y Hacienda.
- d) Departamento de Agricultura y Ganadería.
- e) Departamento de Comunicación.
- f) Departamento de Trabajo y Previsión Social.

g) Departamento de Asistencia Social.

h) Procuraduría General de Justicia.

Podemos observar que la estructura de la administración pública local es bastante semejante entre las distintas entidades federativas de nuestro país, pues esencialmente es una copia de la estructura administrativa federal, con la novedad de que está adaptada a las necesidades y potencial económico y social de cada Estado.

3.2.2 Hegemonía del Ejecutivo Local sobre los otros poderes.

En la actualidad, es un principio aceptado por la práctica y teoría política, el hecho de que, así como no existe la separación absoluta de funciones del poder público estatal, tampoco hay un equilibrio entre dichos poderes: sino que, por el contrario, la experiencia histórica mundial y nacional ha demostrado la supremacía de uno de ellos sobre los otros, en algunas ocasiones, el Ejecutivo ha predominado en relación con el Legislativo y el Judicial, - tal es el caso de los sistemas presidencialistas, y en cambio, en los países de régimen parlamentario, el poder Legislativo es quien ejerce la hegemonía sobre los restantes poderes.

En el caso particular de nuestro país, tradicionalmente el Poder Ejecutivo es el que ha ejercido un predominio sobre el Legislativo y Judicial, con excepción de los primeros años de vida independienta

te, en los cuales el Poder Legislativo hizo valer su autonomía -
frente a la figura presidencial.

El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ha jugado un papel definitivo en la conducción de la vida política económica y social de México, y ha sido pilar fundamental en la resolución de los grandes problemas nacionales.

El sitio histórico que ha ganado el Poder Ejecutivo dentro la estructura gubernamental del Estado Mexicano, se explica esencialmente por las difíciles condiciones económicas, sociales y políticas por las que ha atravesado nuestro país en su proceso de consolidación como Estado soberano e independiente, en las que hubo y ha existido necesidad de unidad en las acciones de gobierno, lo que se puede lograr mediante un poder unipersonal fortalecido.

De tal manera, que si en el gobierno federal existe un sistema presidencialista, con un predominio absoluto del Ejecutivo, debido a la similitud de principios políticos y jurídicos ha que hemos hecho referencia, en el gobierno de los Estados miembros de la Federación, también se observa que la figura del gobernador es la encarnación del liderazgo político y centro de acción y toma de desicisiones del gobierno estatal, y en consecuencia, se dá la hegemonía del Ejecutivo local en relación a los otros poderes de las entidades federativas.

Elisur Arteaga Nava nos explica dicha hegemonía, diciendo del gobernador que " Su posición de liderazgo es natural, normalmente in cuestionado; los restantes poderes, por ser ejercidos en forma colegiada, no han llegado a tener la importancia e influencia de aquél y, por lo mismo carecen de personalidad y su actuación de un sello propio." (20)

" Sin lugar a dudas, una de las características más relevantes es el hecho de que el poder Ejecutivo local observa el predominio, ganado históricamente, sobre los demás poderes locales. Igualmente resulta obvio que esta supremacía puede ser deducida de varios factores, entre ellos el relativo a que el poder Ejecutivo en los estados se deposita en una sola persona." (21)

La hegemonía del Ejecutivo sobre el poder Legislativo en las entidades federativas, se debe, además de las causas ya aludidas, a - que en la mayoría de los casos, el gobernador cuenta con el apoyo presidencial, y porque es el Ejecutivo quien dirige las acciones de la administración pública local que benefician directamente a - la población, lo anterior permite la confianza del pueblo hacia el titular del Ejecutivo, y hace que, en la práctica, se le considere como última instancia para la resolución de los problemas políticos, económicos y sociales del estado respectivo.

 (20) Arteaga Nava, Elisur. op. cit., pág. 243.

(21) Gámiz Parral, Máximo. op. cit., pág. 283.

El predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, se traduce en el hecho de que la mayoría de las iniciativas que se presentan en el Congreso local provienen de dicho poder, y de que siempre se aprueban sin grandes modificaciones.

Acerca de la supremacía del Ejecutivo en relación con el poder Judicial, encontramos su explicación en la circunstancia de que es el gobernador quien propone a la Legislatura local los nombramientos de los magistrados que habrán de integrar al Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y aunado a esto, la falta de autonomía de la Legislatura, resulta que las personas que propone el Ejecutivo son quienes ejercen los altos cargos en el poder Judicial, lo que se traduce en la subordinación de este poder al gobernador.

La hegemonía del poder Ejecutivo sobre los otros poderes públicos locales, repercuten directamente en las relaciones que guarda aquél con el Municipio; pues si bien, es cierto, que legalmente el Legislativo es quien tiene más facultades en materia municipal, la realidad es que el Ejecutivo estatal, actuando muchas veces metajurdicamente, tiene una influencia decisiva en la vida de la municipalidad.

3.2.3 Su competencia en materia municipal.

Como ya expresamos, el Ejecutivo local tiene nexos muy estrechos - con el Municipio, y éstos abarcan principalmente el aspecto político, administrativo y financiero, razón por la cual, haremos una - breve exposición de las facultades del referido poder para con el gobierno municipal, y que son:

1.- Someter a la aprobación del Congreso local, la enajenación de bienes inmuebles propios de los Municipios, así como los contratos que celebren los Ayuntamientos, cuando tengan una duración mayor - del periodo respectivo.

2.- Proponer a la Legislatura o a la Comisión Permanente, en su caso, la integración de los Concejos municipales, en los términos de las leyes aplicables.

3.- Sugerir al poder Legislativo que convoque a elecciones, si éste lo juzga necesario cuando por cualquier motivo desaparezca un - ayuntamiento, una vez integrado el concejo municipal.

4.- Recabar las participaciones que correspondan a los Municipios y que por cualquier título se perciban, para entregarlos a la Hacienda Municipal.

5.- Actuar como árbitro en los conflictos que se susciten entre - los Municipios.

6.- Conocer de las quejas que se presenten contra los Ayuntamientos.

7.- Visitar a los Municipios respectivos, cuando lo estime conveniente, proveyendo lo necesario en el orden administrativo y dan-

do cuenta al poder Legislativo o Judicial de las faltas que notare y que sean de la competencia de éstos.

8.- Proponer al Congreso del Estado la suspensión o revocación del mandato de uno o más integrantes de un Ayuntamiento o la suspensión o desaparición de uno o más Ayuntamientos.

9.- Opinar ante la Legislatura sobre la creación, supresión y fusión de Municipios.

10.- Convenir con los Municipios de la entidad federativa para que el gobierno del Estado se haga cargo de alguna o algunas de las funciones relacionadas con la administración y recaudación de los impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones o cualquier otro tipo de ingresos fiscales que deben percibir los Municipios, o bien, para la prestación de servicios públicos; así mismo para que el Municipio se haga cargo de la ejecución de obras o servicios públicos que correspondan al Estado.

11.- Dar parte a la Legislatura, y en sus recesos a la Comisión Permanente, de los abusos que llegaren a cometer los miembros de los ayuntamientos en el ejercicio de su encargo, para que determine lo procedente.

12.- Proponer al Congreso estatal, los proyectos de leyes de ingresos de los municipios y que le remitan los ayuntamientos del Estado.

13.- Administrar el Catastro con la participación de los Municipios de acuerdo a las leyes de la materia.

14.- Asumir la representación política y jurídica del Municipio en

todos aquellos asuntos que deban tratarse y resolverse fuera del territorio de la entidad federativa.

15.- Ser el conducto para cubrir a los Municipios las participaciones federales que les corresponden en los términos que establezca la Legislatura.

De las enunciadas facultades y obligaciones del poder Ejecutivo local para con el Municipio, se deduce que la gran mayoría de las citadas atribuciones implican el desconocimiento del Municipio como un tercer nivel de gobierno, y se le considera tan solo como un órgano descentralizado, cuyo objetivo se reduce a la administración de las obras y servicios públicos municipales, ignorando el espíritu de la Constitución Federal, todo ello en menoscabo de la autonomía financiera, política y administrativa del Municipio mexicano.

3.3 Relación del Poder Judicial de las entidades federativas con los Municipios.

El poder Judicial en los Estados se ejerce por los tribunales y de más órganos que establezcan las Constituciones particulares respectivas.

La Constitución Política del Estado de México, señala en su artículo 100, que " Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en un cuerpo colegiado que se denominará Tribunal Superior de -

Justicia, en los jueces de primera instancia y jueces municipales"

El artículo 100 de la Constitución del Estado de Querétaro, nos indica que " El Poder Judicial del Estado se deposita en un tribunal Superior de Justicia y en los juzgados y jurados que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial".

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Michoacán en su artículo 67, dice: " Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Supremo Tribunal de Justicia, en los jueces de Primera Instancia, en los Municipales y de Tenencia y en los Jurados".

La función fundamental del poder Judicial local consiste en la -- aplicación de las leyes expedidas por la Legislatura, así como las leyes federales, en el caso de competencia concurrente, en los conflictos jurídicos que plantea la colectividad en los términos de -- las leyes respectivas.

En lo que hace el nombramiento de los magistrados que integran al Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia de los Estados, -- se sigue un procedimiento parecido al que se observa en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto -- es, el gobernador es quien somete a la aprobación del Congreso local los nombramientos de dichos magistrados.

El Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa se integra por el número que determine la Constitución o Ley orgánica - del poder Judicial. Funciona en pleno o en salas civiles y penales, y cada sala se compone de tres magistrados. Las facultades del pleno del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia son las siguientes:

- a) Conocer de los aspectos administrativos más importantes del poder Judicial (nombramientos, licencias, destituciones de funcionarios, entre otros).
- b) Dirimir problemas de competencia entre los Juzgados.
- c) Iniciar leyes en lo referente a la administración de justicia.
- d) Resolver las controversias que se susciten entre el Municipio y cualquiera de los poderes estatales.

En cambio, a las salas les corresponde el conocimiento de los asuntos civiles y penales en segunda instancia.

Los Juzgados de Primera Instancia, que son generalmente del ramo - civil, penal o mixto, ejercen jurisdicción en una determinada porción del territorio del Estado respectivo. La titularidad de estos juzgados se deposita en un juez letrado y su función consiste esencialmente en la resolución de conflictos jurídicos que plantea la comunidad asentada dentro de su ámbito de competencia. En lo - que al nombramiento de los jueces de primera instancia se refiere, éstos se llevan a cabo por el Tribunal Superior de Justicia.

Dentro de la estructura del Poder Judicial local, también encontra

mos a los Juzgados Municipales, cuya competencia territorial se circunscribe al del Municipio donde estén ubicados y se avocan al conocimiento de los asuntos de cuantía menor y de los delitos de baja penalidad; en cuanto al nombramiento de los jueces municipales, podemos decir, que se hacen generalmente, por los jueces de Primera Instancia, y en algunos casos es facultad exclusiva del gobierno municipal, y en otros, con el concurso de ambas autoridades.

El Jurado Popular, también es parte del poder Judicial de los Estados, y se integra por ciudadanos elegidos en la forma que prevean las leyes aplicables, y su competencia se reduce al conocimiento de determinados tipos de delitos, generalmente delitos contra la prensa.

A grandes rasgos esta es la estructura del poder Judicial de los Estados del país.

Ahora bien, en cuanto a las facultades del poder Judicial local para con el Municipio, éstas son:

- a) Nombrar a los Jueces Municipales en los términos de las leyes respectivas.
- b) Dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y cualquiera de los poderes estatales, siempre que tengan carácter contencioso.

- c) Conocer de las cuestiones de Competencia entre los jueces municipales.
- d) Declarar a solicitud del procurador general de Justicia, cuando sean acusados por delitos los miembros de los Ayuntamientos, que son de suspenderse en el ejercicio de sus funciones y que hay lugar a proceder en su contra.
- e) Decretar los ceses y conceder licencias a los jueces municipales.

Como podremos darnos cuenta, las relaciones del poder Judicial de los Estados con los Municipios se reducen a la impartición de la justicia municipal y a la resolución de controversias donde el Municipio sea parte como entidad de derecho público.

Del análisis de las facultades y obligaciones que tienen los poderes públicos de los Estados con sus respectivos Municipios, se desprende que es el poder Ejecutivo quien guarda mayores nexos, y consecuentemente, una ingerencia directa en el aspecto administrativo político y hacendario de la municipalidad, lo anterior debido a las amplias facultades legales con que cuenta el gobernador, así como por las condiciones políticas existentes en los Estados; mientras que la relación del poder Legislativo con el Municipio se reduce a la expedición de las normas jurídicas que rigen a la citada institución; por último, el poder Judicial interviene en la vida municipal solamente para la administración de la justicia municipal.

CAPITULO CUARTO

LOS

CONFLICTOS

ENTRE EL EJECUTIVO

LOCAL Y EL

MUNICIPIO

- 4.1 Concepto de conflicto.
- 4.2 Las diversas clases de controversias.
- 4.3 Resolución de controversias entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos en las Constituciones locales.
- 4.4 Los conflictos financieros del Ejecutivo estatal con el gobierno de los Municipios.
- 4.5 La necesidad de adicionar la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

IV

LOS CONFLICTOS ENTRE

EL EJECUTIVO LOCAL

Y EL MUNICIPIO.

En el capítulo precedente hicimos referencia a las relaciones políticas, financiera y administrativas existentes entre el gobierno - de los Estados y el Municipio, en el presente apartado la temática fundamental es el estudio de las diversas clases de conflictos que surgen con motivo de dichas relaciones; igualmente analizaremos - las disposiciones constitucionales locales sobre el particular, y en la parte final se argumenta sobre la necesidad, de que adicione nuestra Carta Magna para contemplar un procedimiento por medio del cual se resuelvan las controversias de carácter financiero que - surjan entre el Ejecutivo de los Estados y los Municipios.

4.1 Concepto de Conflicto.

La palabra conflicto proviene de la voz latina conflictus. En términos generales, significa choque, colisión, ataque, combate, oposición, debate, contienda, oposición de intereses.

Jurídicamente hablando, el concepto de conflicto denota oposición

de intereses tutelados por el derecho entre dos sujetos, ya sean - personas físicas o morales.

Es de todos conocido, que cuando hay una oposición de pretensiones entre dos personas de derecho privado, el litigio se ventila ante los tribunales del fuero común, quienes emiten una resolución vinculatorio que pone fin al conflicto.

En cambio, cuando se trata de una controversia entre un sujeto de derecho privado y un ente público, pueden presentarse las siguientes situaciones:

a) Con la Federación.- En este supuesto, si la controversia versa sobre alguna cuestión que implique o afecte intereses de la nación esto es, según el criterio de nuestro máximo tribunal, que se refiera al ente Estados Unidos Mexicanos y que perjudique las facultades y funciones que tiene como tal, entonces el conflicto, será competencia del Poder Judicial Federal; en el caso de que este tipo de conflictos sólo repercuten sobre intereses particulares del ente público, es decir, que hagan alusión al patrimonio o afecten intereses de un órgano de gobierno en especial, en esta hipótesis, la controversia se podrá ventilar también ante los jueces y tribunales del Distrito Federal o de los Estados, a elección del actor.

b) Con la administración Pública Federal.- Este tipo de conflictos se suscitan debido a que un gobernado se inconforma con alguna resolución emitida por la citada autoridad, que afectan la esfe-

ra jurídica del particular, en esta suposición, el gobernado puede hacer valer sus derechos acudiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos de la ley respectiva, y en última instancia, combatir la resolución que emita dicho tribunal, en la Vía de amparo directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente

c) Con cualquiera de los poderes federales.- Estas controversias surgen esencialmente por la violación de garantías individuales y sociales por parte del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en este supuesto, el quejoso tiene el camino abierto para acudir al juicio de amparo, directo o indirecto, según el caso, para combatir algún acto de autoridad de cualesquiera de los referidos poderes, ante el Poder Judicial Federal, en los términos que señale la Ley de Amparo.

d) Con la Administración Pública Estatal y Municipal.- Esta clase de conflictos entre entidades de derecho público y un particular - surgen con ocasión de que alguna de las dependencias del poder Ejecutivo Local o bien, por parte de los ayuntamientos, emitan alguna resolución o pretendan ejecutar un acto que afecte directamente la esfera jurídica de los gobernados, es decir, que repercuta directamente en su situación patrimonial o le cause algún otro tipo de perjuicio; ante esta situación, el particular agraviado, puede hacer valer sus defensas jurídicas, ya sea agotando el recurso administrativo correspondiente para demandar a la autoridad responsa

ble, y una vez que se siga la secuela procesal respectiva, el precitado Tribunal emitirá una sentencia, contra ésta, el gobernado - puede inconformarse acudiendo al juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, para que este determine si hubo o no violación de garantías individuales en la aludida resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

c) Con los poderes locales.- Surgen fundamentalmente con motivo - de que cualquiera de las autoridades estatales no respete las garantías individuales o sociales de las personas, en este caso, el quejoso puede solicitar el amparo y la protección del Poder Judicial Federal.

Consideramos que los casos enunciados, son los tipos más comunes - de controversias entre un ente público y un particular.

Cuando se suscitan diferencias entre dos entes de derecho público ¿ Cómo se resuelven dichas controversias ?, sobre el asunto, el artículo 105 de la Constitución General de la República, contempla - un supuesto, al señalar que "Corresponde sólo a la Suprema Corte - de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susci - ten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

Del referido artículo Constitucional, observamos que se trata de -

un caso de conflicto entre dos niveles de gobierno: Federación-Estado. Es importante dejar asentado el hecho de que el último asunto de este tipo fue el "Caso Oaxaca", en el año de 1932, suscitado entre el gobierno federal y el del Estado de Oaxaca sobre la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, emitido por el gobierno de la citada entidad en el mismo año.

En relación al mismo asunto, el artículo 11, fracción III de la Ley del Poder Judicial de la Federación, señala que corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de los citados conflictos entre un Estado y la Federación. No se establece un procedimiento específico para tramitarlas, y en todo caso se hacen aplicando las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.2 Las diversas clases de controversias.

En cuanto a los tipos de conflictos que se susciten entre entidades de derecho público, estos son esencialmente en el terreno político, económico y administrativo.

a) Controversias de carácter político.- Son las que guardan relación con la legitimidad de origen de los gobernantes o con la diversidad de criterio político entre los poderes, o bien, que se susciten entre los detentadores del poder público, sus agentes e

intermediarios entre si.

El artículo 76, fracción VI de la Constitución Política, hace referencia a esta clase de conflictos, al facultar al Senado de la República para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, ya sea a petición de parte de algunos de los poderes en pugna, o de oficio, cuando por este motivo se rompa el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Así como entre los Estados y la Federación pueden surgir este tipo de conflictos, también entre los poderes locales y el Municipio como nivel de gobierno, se suscitan, y en vía de ejemplo podemos citar el caso de cuando a petición del ejecutivo, la legislatura estatal declara la desaparición de uno o más ayuntamientos o la destitución de alguno de sus miembros.

b) Controversias administrativas.- Se refiere fundamentalmente a aquellas que surgen con motivo de la prestación de servicios o la realización de obras públicas municipales, y que lógicamente cuya administración está a cargo de los ayuntamientos. Cuando a criterio del gobierno del Estado, la prestación de los servicios es deficiente o el avance en la infraestructura no es la esperada, o en términos generales, con ocasión de que el Municipio no se ajuste a las disposiciones administrativas del gobierno estatal.

c) Conflictos financieros.- Estos son los que nacen a consecuen-

cia de la recaudación, manejo e inversión de los recursos económicos de la Federación, Estados y Municipios.

A nivel federal, un conflicto de tipo financiero sería el contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal. En efecto, en dicho cuerpo normativo se alude a un procedimiento para el caso de que un Estado adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal incurra en la violación de lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX-A, 117 fracción IV a VII y IX, 118 fracción I, del Pacto Federal, o bien no cumpla con lo estipulado en el convenio respectivo. En este supuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de disminución de las participaciones de la entidad, dándole un plazo de tres meses para que corrija dicha falla, si al cabo del cual no se hace, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formulará la declaratoria por medio de la cual el Estado en cuestión deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Estado inconforme con la citada resolución, podrá acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 de la Constitución Federal, observando el procedimiento establecido por el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El juicio en referencia, se deberá de promover en un lapso de -- treinta días, contados a partir de la fecha de publicación; al momento de presentarse la demanda, se ofrecerán pruebas y se acompa-

ñarán las documentales que tenga el Estado.

Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la secretaria de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que formulen su contestación en un término de treinta días y ofrezcan pruebas y acompañando las documentales de que disponga; al admitirse la demanda se señalará fecha de audiencia, misma que deberá verificarse dentro de los noventa días siguientes, dentro de este tiempo las partes podrán aportar las pruebas ofrecidas; en la audiencia harán sus alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo.

A partir de que se admita la demanda se suspenderá los efectos de la declaratoria impugnada, por un lapso de ciento cincuenta días, la sentencia que emita la Suprema Corte producirá sus efectos después de treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Según ya dejamos asentado, entre las facultades del congreso local está la de aprobar la ley de ingresos municipales, entre otras -- cuestiones financieras, mientras que al Ejecutivo estatal compete proporcionar al Municipio las partidas que por concepto de participaciones federales y estatales le corresponden, así como por las contribuciones municipales que por convenio su recaudación está a cargo de la administración del Estado. De esta suerte, surgen conflictos financieros entre el Municipio y dichos poderes locales, --

pero fundamentalmente con el Ejecutivo, debido a la hegemonía de éste en el gobierno de los Estados, tal como lo hicimos notar en su oportunidad.

4.3 Resolución de controversias entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos en las constituciones locales.

En términos generales, las constituciones particulares de los Estados de Campeche, Colima, Durango, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas contemplan como competencia del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia respectivo la resolución de controversias que se susciten entre el Municipio y cualesquiera de los poderes locales.

La Constitución Política del Estado de Campeche, nos dice en su artículo 88 que "Corresponde al tribunal pleno: IV. Conocer de los conflictos entre los ayuntamientos o entre éstos y el Ejecutivo, así como de aquéllos en que el Estado fuese parte".

El artículo 74 de la Constitución del Estado de Colima, nos señala que "Corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal del Estado:VI Dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y cualesquiera de los poderes del estado, y que no sean de los previstos por la fracción XXXVIII del artículo 34 de esta Constitución". -- (Que no se refieran a controversias por cuestiones de límites te-

rritoriales entre Municipios).

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Durango, establece en su artículo 97, lo siguiente: "Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia. IX. Dirimir los conflictos que surjan entre los ayuntamientos y los poderes del estado".

Por su parte, la constitución Oaxaqueña, nos indica en su artículo 127, que: "Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: V. Conocer de las controversias que se susciten entre los ayuntamientos del Estado y el Ejecutivo del mismo".

Sobre la misma materia, la Constitución Política del Estado de Querétaro, a la letra dice: "Artículo 109. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia: VIII. Dirimir los conflictos que surjan en tre los Municipios y cualesquiera de los poderes del Estado, entre los poderes entre sí, siempre que tales conflictos no sean de la - competencia de la Suprema corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución general de la república".

Por su lado, la Constitución del Estado de Sinaloa, establece en - su artículo 104 que "La Ley Orgánica del Poder Judicial reglamenta rá el funcionamiento del pleno y de las salas del Supremo Tribunal de Justicia y de los Juzgados, conforme a las bases fijados en es- ta constitución, correspondiendo exclusivamente al Supremo Tribu- nal en pleno: III. Conocer y resolver las controversias de cual-

quier orden que se susciten entre los poderes del Estado, entre uno o más poderes del Estado y los ayuntamientos, o entre éstos entre sí".

Refiriéndose a las facultades y atribuciones del poder judicial local, la Constitución política del Estado de Sonora, en su artículo 120, nos dice lo siguiente: "Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal: XVI. Conocer de las controversias que se susciten entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos".

La Constitución política Veracruzana, reza en su artículo 105: "Corresponde al Tribunal Superior: X. Dirimir los conflictos que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los poderes del Estado y los de los demás poderes entre si, siempre que tales conflictos no sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución General de la República".

Respecto al tema en cuestión, el artículo 74 de la Constitución del Estado de Zacatecas, no dice: "Son facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia: IV. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Municipios y entre éstos y el Estado, en los casos en que se ejerciten derechos no políticos".

Después de hacer referencia a las disposiciones constitucionales locales, podemos formular las siguientes consideraciones:

a) Solamente las constituciones particulares de los Estados de Campeche, Oaxaca y Sonora, desde nuestro punto de vista, hacen un enfoque correcto al restringir la competencia del poder judicial local a la resolución de controversias entre el gobierno Municipal y el poder Ejecutivo del Estado.

Decimos que la posición adoptada por las aludidas constituciones es correcta, debido a que, como ya lo hicimos notar en otra parte del presente trabajo, el poder Ejecutivo local es de carácter unipersonal y con bastantes facultades en materia municipal, lo que se agrava por las condiciones políticas económica y política del Municipio frente a este poder, lo que demuestra la conveniencia de que el poder judicial estatal sirva de contrapeso en estas relaciones, y que sea quien decida en una determinada controversia que se llegue a suscitar entre el Municipio y el Ejecutivo local.

Cabe hacer la observación de que las disposiciones en comento incurren en el error de generalizar dicha competencia a toda clase de controversias, lo que consideramos inadecuado, toda vez que existen conflictos, como son los de carácter político, cuyo conocimiento deben corresponder a otro órgano: el Congreso Local.

b) Las constituciones de los Estados de Colima, Durango, Querétaro, Sinaloa, Veracruz, y Zacatecas depositan en el poder judicial local la facultad de resolver controversias entre el Municipio y cualquiera de los poderes de la entidad federativa. Estos precep-

tos son aún más amplios y vagos, y eso hace más difícil su observancia práctica; pues dotar de competencia al poder judicial para resolver conflictos suscitados entre el Municipio y el poder Legislativo, no es conveniente, debido, entre otras razones, el hecho - de que el poder Legislativo es de elección popular directa y de - que su actuación es fundamentalmente política, y por lo tanto sus actos en materia municipal no deben ser revisados por un poder cuya integración proviene de la desición de los otros dos, máxime en nuestro régimen, en donde el poder judicial local no cuenta con - una auténtica autonomía respecto al ejecutivo estatal.

De acuerdo a las disposiciones constitucionales en análisis, el Supremo Tribunal o Tribunal Superior de Justicia respectivo puede conocer de los conflictos que se lleguen a suscitar entre los Municipios y el poder judicial, lo que implica una contradicción ya que si nos ponemos en el supuesto de que dicho conflicto es entre el - gobierno municipal y el Supremo Tribunal o Tribunal Superior de - Justicia, ¿ en este caso qué órgano conocerá de dicho conflicto?, como vemos la respuesta es difícil, pues parece que estamos ante - una especie de autocontrol, esto es, la revisión de los actos de - un poder por él mismo.

c) La mayoría de las constituciones locales aludida, hace referencia a los conflictos entre los poderes estatales y los ayuntamientos, es decir, el principal órgano de gobierno del Municipio. En nuestra opinión, es mejor manejar el concepto de Municipio, esto -

es, a la entidad jurídico-político, y no simplemente a un órgano de gobierno. La importancia de la precisión terminológica radica en que cada uno de ellos tiene diferentes implicaciones, pues el concepto de ayuntamiento sólo implica un elemento de la entidad municipal, mientras que el referirse al concepto de Municipio engloba los tres elementos (territorio, población y gobierno).

4.4 Los conflictos financieros del ejecutivo estatal con el gobierno de los Municipios.

La existencia del Municipio como un tercer nivel de gobierno dentro de la estructura jurídica y política del Estado Mexicano implica necesariamente nexos con los gobiernos federal y estatal, pero fundamentalmente con este último, en el cual las relaciones más estrechas son con el Ejecutivo, debido al papel que desempeña en la vida política y económica de las entidades federativas, y con motivo de dichas relaciones se suscitan conflictos entre el Ejecutivo local y el Municipio, representado por el Ayuntamiento.

Dentro de la gama de conflictos, en este apartado nos interesa hacer referencia a los de tipo financiero, es decir, aquéllos que surgen con motivo de la recaudación, manejo de inversión de los recursos económicos de los Estados y Municipios. Esta clase de controversias puede deberse, entre otras razones, a las siguientes: -

a) Participaciones federales a favor de los Municipios.- Según -

la Ley de Coordinación Fiscal, el 0.42% de la recaudación Federal participable que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal, y los recursos-- provenientes de dicho organismo serán cubiertos a los Municipios, por los gobiernos de los Estados, en los términos que establezcan las legislaturas locales. En el caso de que el Ejecutivo Estatal, por medio del órgano administrativo respectivo, Secretaría de Finanzas o Tesorería general del Estado, o su equivalente, no hace - entrega oportuna de las citadas participaciones federales, o no lo hace en el monto y términos acordados por el congreso del Estado y si el Ayuntamiento no esta de acuerdo con esa situación, estaremos frente a un conflicto financiero entre el Municipio y el Ejecutivo Estatal respectivo.

b) Participación municipal en el rendimiento de las contribuciones estatales.- Como sabemos existen contribuciones federales locales y municipales; en algunas constituciones locales y leyes de hacienda municipal u otras leyes que versan sobre el mismo, se señalan a favor de los Municipios una participación en las contribuciones del Estado, aunque sin precisarse un porcentaje, y en todo caso se atienen a los montos y condiciones que determine la legislatura. En el supuesto de que la administración estatal no respete lo acordado respecto a dichos renglones de la hacienda municipal o no entregue al gobierno municipal los recursos económicos - provenientes de la citada fuente, entonces habrá una controversia

financiera entre los referidos niveles de gobierno.

c) Contribuciones municipales que recauda la administración estatal.- Debido a la carencia de recursos técnicos, económicas y humanos que padecen la mayoría de los Municipios mexicanos, éstos no pueden manejar la administración de las contribuciones que por mandato constitucional le corresponden, razón por la cual se celebran convenios para que el gobierno del Estado se haga cargo del cobro de ciertos impuestos, especialmente el predial. De esta manera resulta que estos recursos económicos son centralizados por la administración del Estado, y éste los canaliza al Municipio; por ello es que en caso de que el Ejecutivo del Estado no haga entrega de tales partidas en los términos y condiciones que establezca la ley y si el gobierno municipal se inconforma con dicha situación, se dará pie a un conflicto de tipo económico entre el gobierno municipal y la administración de la entidad federativa.

Los casos a que hemos referencia son de manera enunciativa más no limitativa, pues existen otras circunstancias que pueden dar origen a conflictos financieros entre el Municipio y el ejecutivo local.

4.5 La necesidad de adicionar la fracción IV del artículo 115 de la constitución Federal.

La existencia de un Estado de derecho implica la vigencia del orden jurídico nacional y de las instituciones que emanan del mismo, y su no observancia conduce al rompimiento de la vida constitucional del país.

La realidad social de fines de nuestro siglo se caracteriza por las rápidas y grandes transformaciones políticas, económicas y sociales en el mundo entero; el Estado mexicano cambia y se moderniza para estar acorde a esa realidad, de un Estado paternalista pasa a ser un Estado que le reconoce más espacios de participación a la sociedad civil y redefine las funciones y alcances de la actividad estatal en la vida social, política y económica del país.

Para que esos cambios puedan encauzarse dentro del marco legal, es necesario que el derecho sea un motor de desarrollo, esto es antes de implantar una nueva institución o de modificar las existentes, el marco jurídico de las mismas debe adecuarse a las nuevas exigencias.

Es así como las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas de nuestro país han servido para que el orden jurídico nacional se actualiza para estar acorde con esa nueva realidad, pues -

existen instituciones jurídicas que resultan absoletas y que ameri-
tan una revisión a fondo de las mismas. Es cierto el hecho de que
con modificar el marco jurídico de un país no produce, por sí mis-
mo, un cambio significativo en la vida social, pero sí funciona co-
mo un aliciente, pues dadas las demás condiciones, es un motor im-
portante del desarrollo social.

En el presente trabajo de investigación ya hemos hecho referencia
a la legislación que regula al Municipio, a los poderes locales, y
a las relaciones entre éstos y aquél, y de su análisis se despren-
de que tiene muchas lagunas y deficiencias; por otro lado, las uc-
tuales condiciones políticas de nuestro país denotan una plurali-
dad en la integración de los gobiernos estatal y municipal, si-
tuación que plantea una nueva era en las relaciones estado-Munici-
pios y un respeto al gobierno municipal como tal; también ya se -
asentó el hecho de que para lograr una auténtica autonomía políti-
ca y adminisitrativa del Municipio, hace falta como premisa funda-
mental la autonomía en el terreno financiero; de la misma manera -
estamos convencidos de que el poder real en las entidades federati-
vas radica en el Ejecutivo local; las consideraciones anteriores -
nos llevan a plantear la necesidad de que en la Carta Magna se con-
temple un procedimiento para resolver controversias financieras en-
tre el Municipio y el Ejecutivo local.

Como ya sabemos, la fracción IV del artículo 115 de la constitu- -

ción Federal regula todo lo referente a la hacienda municipal, por lo que consideramos que es éste precepto constitucional el que se debe de adicionar con la finalidad de prever un procedimiento mediante el cual se le otorgue competencia al Tribunal Superior o - Supremo Tribunal de Justicia del poder judicial local para conocer de las controversias financieras que se susciten el Ejecutivo estatal y el Municipio.

La adición que proponemos a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República, sería en los siguientes términos:

" Corresponde al Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado el conocimiento de las controversias financieras - que se susciten entre el ejecutivo local y uno o más Municipios - en los términos de la ley reglamentaria correspondiente".

La importancia de la citada adición radica en el hecho de que al ser la Constitución Federal de observancia obligatoria en todo el país, los gobiernos de los Estados, dejando a un lado los intereses de grupos políticos locales, tendrán que respetar el mandato constitucional, contéplandolo en sus Constituciones particulares y expidiendo la ley reglamentaria.

La ley reglamentaria de la referida adición constitucional contemplaría esencialmente:

1. El Derecho del Municipio para recurrir a este juicio ejercitando acción contra los siguientes actos y resoluciones del ejecutivo local:
 - A) Aquellos derivados del incumplimiento por parte del referido órgano de gobierno de la obligación de proporcionar al Municipio las participaciones federales que legalmente le corresponden, no respetando los plazos y los términos que anualmente determine la Legislatura del Estado.
 - B) Actos y resoluciones que nieguen a la Municipalidad la entrega de los recursos económicos procedentes de las contribuciones municipales, y que por convenio Estado-Municipios, su recaudación y administración esté a cargo del Ejecutivo Estatal, no acatando el gobierno del Estado las condiciones establecidas en el Convenio respectivo.
 - C) Los que tengan como consecuencia el hecho de que el Ejecutivo Local prive al erario Municipal de los recursos que por concepto de participaciones en el rendimiento de las contribuciones y fondos estatales le correspondan, de acuerdo a lo que señale la Ley de ingresos municipales que emita el Congreso Local.
 - D) Otros actos y resoluciones del Ejecutivo Estatal que se relacionan directamente con la recaudación, administración y erogación

de los recursos de la Hacienda Pública Municipal.

2. La competencia del pleno del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia para conocer de este procedimiento, por medio del cual se resuelva un conflicto de tipo financiero suscitado entre el Ejecutivo Local y el Municipio. Lo anterior toda vez que se trata de una controversia jurídica que surge a consecuencia de los actos de aplicación de una Ley emitida por el Poder Legislativo Local, o bien del incumplimiento de un Convenio celebrado entre el Ejecutivo Estatal y el Ayuntamiento; y también, atendiendo a la estructura Federal de nuestro país, por lo que los Estados miembros son autónomos en su régimen interior, de esta suerte este tipo de conflictos deben resolverse dentro del territorio del Estado y por el máximo del tribunal de la entidad Federativa.

3. En lo que hace al procedimiento en cuestión, éste deberá de contemplar:
 - A) Personalidad de las partes.- El Ejecutivo deberá de ser presentado por el titular de la Secretaría de Finanzas o el de la Tesorería del Estado o de quien señale la Ley; la representación del Municipio recaerá en el Presidente Municipal o en el Síndico Procurador, según la Legislación estatal aplicable.

- B) El escrito de demanda contendrá con precisión el acto o resolución que se impugna, los hechos, la autoridad responsable y los preceptos de derecho aplicables; al momento de interponerlo, se le anexarán los documentos de que se disponga para acreditar la pretensión.
- C) Admitida la demanda, se correrá traslado a la dependencia correspondiente el Ejecutivo; se señalará fecha de audiencia en un plazo perentorio; la demandada al formular su contestación, hará valer sus excepciones, acompañando las documentales de que disponga.
- D) En la audiencia, las partes ofrecerán las pruebas para acreditar su acción o excepción; se admitirán todas aquellas que no sean contrarias a la moral o al derecho, menos la Confesional; en la misma audiencia se desahogarán dichas pruebas; y las partes elaborarán sus alegatos, y se fijará un plazo breve para dictar sentencia.
- E) La sentencia de fondo que pronuncie el pleno del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia deberá estar apegada a derecho y resolverá todos y cada uno de los puntos planteados en la demanda; contra esta resolución definitiva no procederá recurso o juicio alguno; la sentencia surtirá sus efectos a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del

Estado.

- F) La Sentencia dictada en el juicio tendrá el efecto, en el caso del Ejecutivo Local, el de obligarlo al cumplimiento de lo reclamado por el Gobierno Municipal; en el supuesto de que dicha resolución no favorezca a la municipalidad, éste no podrá volver a demandar por el mismo asunto.
- G) El Presidente del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia, oficiosamente vigilará del cumplimiento que se le dé a la sentencia; cuando el Ejecutivo del Estado no la acate en el término que para tal efecto se le conceda, el pleno aplicará como medida de apremio una multa que no excederá del 10% de las prestaciones reclamadas y esta resolución se publicará nuevamente en la Gaceta Oficial; si no obstante dicha medida, el Ejecutivo estatal persiste en su negativa de no cumplir con la sentencia, por acuerdo del pleno, el Presidente del Tribunal hará del conocimiento del Congreso Local dicha situación, para que este cuerpo colegiado se avoque al asunto y finge la responsabilidad correspondiente y declare si hay lugar o no a juicio político en los términos de la Constitución Federal y local en contra el titular del Ejecutivo o del de la dependencia que no haya dado cumplimiento a la Sentencia.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Sistema Político de México de fines del siglo XX se caracteriza por un pluralismo ideológico en la integración de los gobiernos federal, estatal y municipal, situación que plantea la necesidad de que el marco jurídico nacional se reforme y actualice para estar acorde con esa realidad y con las aspiraciones de la sociedad mexicana.

SEGUNDA.- un postulado fundamental de la Revolución Mexicana de 1910 fué la libertad municipal, concibiendo a ésta como una auténtica autonomía política y financiera del Municipio frente al gobierno de los estados; ideal que se reflejó en los debates sobre el contenido del artículo 115 Constitucional en el seno del Congreso Constituyente de 1917, no lográndose plasmar en el citado precepto la manera de hacer efectiva dicha autonomía hacendaria, razón por la cual queda truncado el proyecto municipalista de la revolución.

TERCERA.- La Constitución General de la república, al establecer que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, concibe a éste como un tercer nivel de gobierno, y no como un simple órgano descentralizado de la administración estatal, como lo han querido ver algunos trata-

distas de la materia; lo anterior trae aparejada grandes consecuencias, entre ellas, el respeto a las decisiones políticas y administrativas de los Ayuntamientos por parte del gobierno del Estado.

CUARTA.- La gran mayoría de las constituciones locales de los Estados del país no interpretan correctamente el espíritu del artículo 115 constitucional, puesto que consideran el Municipio como un órgano administrativo dependiente del gobierno estatal, del análisis de los textos de estas constituciones se desprende que existen artículos que expresa o tácitamente subordinan al gobierno municipal a los poderes locales.

QUINTA.- La reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, llevada a cabo en 1983, es la de mayor trascendencia para el Municipio desde la promulgación de la Constitución del 17, toda vez que en el terreno político otorga una mayor autonomía municipal al contemplarse el derecho de audiencia para los miembros del ayuntamiento para que puedan ser privados de sus cargos, o bien para declarar la desaparición del citado cuerpo colegiado; en el campo financiero, dicha reforma constitucional también representa un avance importante al señalar los renglones mínimos de la hacienda municipal, pero está lejos de alcanzar la autonomía financiera, toda vez que no señala la manera como el gobierno municipal va a defender los recursos económicos que por mandato constitucional le corresponden al Municipio ante una eventual negativa del gobierno del Estado para entregar dichos fondos públicos.

SEXTA.- Los vínculos de carácter político y administrativo que se establecen entre el Municipio y los poderes estatales, jurídicamente son relaciones entre dos niveles de gobierno, pero en la realidad política del país, se traduce en la subordinación del gobierno municipal a dichos poderes, circunstancia que trae como consecuencia la falta de credibilidad de la población hacia el Municipio como institución política y administrativa, la cual es grave debido que contribuye a hacer nugatorias las disposiciones constitucionales sobre el Municipio Libre.

SEPTIMA.- El poder ejecutivo local, al igual que el federal, ejerce una hegemonía en relación a los otros, lo que se traduce en el hecho de que el Municipio tenga más vínculos con el ejecutivo estatal, y que sea este poder quien ejerza una mayor ingerencia en la vida del Municipio, intervención que muchas veces va más allá del marco jurídico que regula las citadas relaciones, con tales acciones se debilita el Estado de Derecho en que vivimos.

OCTAVA.- En nueve constituciones locales se señala la competencia del Tribunal Superior o Supremo Tribunal del poder judicial de cada Estado para conocer de las controversias de todo tipo que se susciten entre el Municipio y cualesquiera de los poderes locales, en tres de ellas dicha facultad se restringe para el caso de conflictos con el poder Ejecutivo; esta regulación es bastante precaria e imprecisa, con bastantes lagunas legales, pues no tenemos co

nocimiento de legislación que reglamente este tipo de procedimiento, lo cual denota el olvido legislativo y doctrinal en que se encuentra la materia municipal, todo ello en perjuicio de la seguridad jurídica del Municipio frente al gobierno de los Estados

NOVENA.- Si bien la realidad se impone a la normatividad jurídica no es menos cierto que el Derecho es motor de desarrollo social toda vez que cuando las normas jurídicas regulen un aspecto de la vida social, tanto la colectividad como el gobierno están obligados a su observancia, ya que de lo contrario no tendría razón de ser - el Estado de Derecho, de ahí la importancia de fomentar la actualización del marco jurídico nacional.

DECIMA.- A partir del análisis de las normas jurídicas que rigen al Municipio y de aquéllas que regulan a los poderes locales en sus relaciones con aquél, y del estudio de la realidad política de nuestro país, proponemos la adición de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, con la finalidad de que se contemple la competencia del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia del poder judicial local para resolver controversias financieras entre el poder ejecutivo estatal y el Municipio, mediante el procedimiento respectivo. A través de este juicio, el Municipio ejercerá las acciones encaminadas a combatir las resoluciones o actos del Ejecutivo Local que afecten a la recaudación, administración y erogación de la Hacienda Municipal; lo anterior significa

establecer el derecho de audiencia del Municipio en materia financiera.

B I B L I O G R A F I A

a) D o c t r i n a .

- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa, México, 1988.
- BURGOA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7a Edición Porrúa, México, 1978.
- CARDIEL REYES, Raúl. Curso de Ciencia Política. Editorial Porrúa México, 1978.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 24a. Edición, Porrúa, México, 1982.
- GAMIZ PARRAL, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. U N A M , México, 1990.
- GARZA, Sergio Francisco de la . Derecho Financiero Mexicano. 9a. Edición, Porrúa, México, 1989.
- MADRID HURTADO, Miguel de la . Estudios de Derecho Consitucional, 2a. Edición, Porrúa, México, 1980.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal, 4a. Edición, Porrúa, México, 1985.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso, 7a. edición, Porrúa, México, 1986.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6a Edición, Ariel, Barcelona, 1980.
- FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo, Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1976.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 27a. Edición, Porrúa, México, 1988.

- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I, 4a Edición, Palma, Buenos Aires, 1987.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.
- MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. Editorial Trillas, México, 1978.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición, - Pax-México, México, 1978.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 19a. Edición, Porrúa, México, 1984.
- SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, 14a. Edición, Porrúa, México, 1987.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24a. Edición, Porrúa, México, 1990.
- UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.
- "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U N A M, Editorial Porrúa, México, 1985.
- "Enciclopedia Jurídica OMEBA". Tomos XII y XVIII, Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L., Buenos Aires, 1969.

b) **L e g i s l a c i ó n.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Constitución Política del Estado de Colima.

Constitución Política del Estado de Durango.

Constitución Política del Estado de Guanajuato.
Constitución Política del Estado de Hidalgo.
Constitución Política del Estado de México.
Constitución Política del Estado de Michoacán.
Constitución Política del Estado de Oaxaca.
Constitución Política del Estado de Puebla.
Constitución Política del Estado de Querétaro.
Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
Constitución Política del Estado de Sinaloa.
Constitución Política del Estado de Sonora.
Constitución Política del Estado de Veracruz.
Constitución Política del Estado de Tabasco.
Constitución Política del estado de Zacatecas.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Nuevo León.

c) E c o n o g r a f í a .

" Diario de Debates, Congreso Constituyente 1916-1917 ". Tomo II
Editada por la Comisión Nacional para la Celebración del 175
Aniversario de la Independencia Nacional y 75 de la Revolu-
ción Mexicana. México, 1985.