

112  
24'



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## PRINCIPALES ASPECTOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE APOLONIO BRAVO ILLESCAS



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



## **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.

## PRINCIPALES ASPECTOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

### I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION. ....	I
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL</b>	
1. Definición de autonomía .....	2
1.1. Roma. ....	6
1.2. España. ....	9
1.3. Inglaterra. ....	15
1.4. Estados Unidos de Norteamérica. ....	22
1.5. México. ....	22
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>AUTONOMIA POLITICA</b>	
2.1. Capacidad del municipio para otorgarse sus propias autoridades. ....	34
2.2. Promoción y mecanismos de elección. ....	
2.3. Calificación de las elecciones. ....	43
2.3.1. La autocalificación. ....	44
2.3.2. Calificación por el Congreso Local. ....	46
2.3.3. Calificación por la Comisión Estatal Electoral. ....	47
2.4. Garantía de seguridad y estabilidad de los funcionarios municipales. ....	48
2.4.1. Desaparición de ayuntamientos. ....	49
2.4.2. Suspensión de ayuntamientos. ....	51
2.4.3. Suspensión de municipales. ....	52
2.4.4. La revocación. ....	
2.4.5. Garantías que otorga el artículo 115 constitucional a los municipales o	

ayuntamientos que caigan en los supuestos anteriores. ....	54
2.5. Efecto que se dá si se declara desaparecido suspendido o revocado un ayuntamiento. ....	56
2.6. Principio de representación proporcional. ....	57

## CAPITULO TERCERO

## AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

3.1. La personalidad jurídica del municipio. ....	61
3.2. Facultad para regular su organización interna normativamente. ....	63
3.2.1. Bandos. ....	64
3.2.2. Reglamentos. ....	66
3.2.3. Circulares. ....	68
3.2.4. Otras disposiciones de carácter administrativo. ....	69
3.3. Los servicios públicos. ....	70
3.4. Como presta el ayuntamiento estos servicios. ....	74
3.4.1. Prestación directa. ....	
3.4.2. Prestación indirecta. ....	
3.4.2.1. La colaboración. ....	75
3.4.2.2. La concesión. ....	
3.4.2.3. La descentralización. ....	78
3.5. Facultades de los municipios en materia de asentamientos humanos y en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. ...	79
3.5.1. Aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. ...	80
3.5.2. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales. ....	86
3.5.3. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales. ....	91
3.5.4. Regularización de la tenencia de la tierra urbana. ....	93

3.5.5. Otorgamiento de licencias y permisos de construcción. ....	97
3.5.6. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. ....	98
3.6. Facultades de los municipios en materia de conurbación. ....	102
3.6.1. Coordinación Entidad Federativa municipio. ....	104
3.6.2. La coordinación entre municipios. ....	105

## CAPITULO CUARTO

## AUTONOMIA FINANCIERA

4. Artículo 115 constitucional fracción IV párrafo 1o. ..	108
4.1. La Hacienda Pública Municipal. ....	
4.2. Los Recursos Patrimoniales del Municipio. ....	110
4.2.1. Bienes del Dominio Público Municipal. ....	
4.2.2. Bienes del Dominio Privado Municipal. ....	114
4.3. Las contribuciones. ....	116
4.3.1. Ingresos. ....	117
4.3.2. Elementos de los impuestos. ....	118
4.4. Inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional. ....	119
4.4.1. Párrafo 1o del inciso a) de la fracción IV del artículo 115. ....	121
4.4.2. Inciso b) de la fracción IV del artículo 115. ....	122
4.5. La coordinación fiscal. ....	123
4.5.1. Antecedentes de la coordinación fiscal. ..	
4.6. El Fondo General de Participaciones. ....	125
4.6.1. Integración de este Fondo. ....	126
4.6.2. Como se distribuye este Fondo a Entidades Federativas. ....	
4.6.3. Distribución del Fondo de Entidades Federativas a los municipios. ....	130
4.7. productos devenidos por la explotación de bosques	

o terrenos. ....	131
4.8. Participación en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. ....	
4.9. El Fondo de Fomento Municipal. ....	132
4.9.1. Antecedentes del Fondo de Fomento Municipal. ....	
4.9.2. Integración del Fondo de Fomento Municipal. ....	135
4.9.3. Conceptos por los que pueden cobrar derechos las Entidades Federativas. ....	
4.9.4. Distribución del Fondo de Fomento Municipal a Entidades Federativas y municipios. ....	137
4.10. Participaciones por impuestos al comercio exterior. ....	139
4.11. Reserva de apoyo y contingencia a las Entidades Federativas. ....	140
4.12. Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. ...	
4.12.1. La Ley de Ingresos. ....	141
4.12.2. El Presupuesto de Egresos. ....	142
4.13. Párrafo primero inciso c) fracción IV del artículo 115 constitucional. ....	143
4.13.1. Los Bienes del Dominio Público. ....	144
CONCLUSIONES. ....	147
BIBLIOGRAFIA GENERAL. ....	151

**Al Señor Doctor**

**Carlos Francisco Quintana Roldán.**

## **A G R A D E C I M I E N T O S**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México.**

**A la Facultad de Derecho.**

**Al Seminario de Derecho Constitucional.**

**A mis Maestros todos.**

**A los señores Sinodales.**

## INTRODUCCION

Las reformas efectuadas en el año de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal, son trascendentales e importantes, porque en ellas se pretende rescatar al municipio y darle su lugar y jerarquía como nivel de gobierno, ya que antes de estas reformas, no obstante que se le atribuía un ejercicio autónomo a la distribución de facultades, estas atribuciones no estaban delimitadas específicamente entre el régimen estatal y los ayuntamientos, quedando centralizada la competencia municipal, en manos de los gobiernos de las Entidades Federativas en cuya circunscripción estuvieren asentados esos municipios. Por tal motivo, en esta reseña se aborda el tema relacionado con la autonomía municipal en sus tres aspectos que son: La autonomía política, la autonomía administrativa y la autonomía financiera y sus repercusiones.

En los antecedentes históricos, se empieza por definir qué es la autonomía y como ha sido entendida y aplicada en el ámbito municipal, desde el derecho romano que es donde nace el municipio, pasando por España, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica; hasta llegar a México, ubicando esta autonomía en sus cuatro etapas que son: El periodo virreinal, la época independentista y su consolidación, la Reforma y la fase revolucionaria que desemboca en la Constitución de 1917.

En el capítulo segundo, se define qué es la autonomía política otorgada al municipio por el artículo 115

constitucional en las fracciones I y VIII. Donde la Constitución confiere al municipio la capacidad para administrarse por un ayuntamiento de elección popular y directa; por lo tanto se abordan las etapas previas a la elección municipal, y ya electas y en posesión de sus cargos las autoridades municipales, la remoción que se puede dar de cualquiera de ellos o del ayuntamiento en pleno; cuando y en que supuestos se debe aplicar la desaparición y suspensión de ayuntamientos, o la suspensión y revocación de cualquiera de sus miembros; qué formalidades se deben seguir para hacer cualquiera de estas declaraciones y cual es la autoridad indicada constitucionalmente para hacerlo. Se aborda el tema de la representación proporcional, estableciéndose qué autoridades municipales son las elegidas por este sistema; en que condiciones se debe de dar y los mecanismos para que se le otorgue esta representación a los partidos políticos.

En el capítulo tercero relacionado con la autonomía administrativa concedida por el artículo 115 constitucional a los municipios en las fracciones: II, III, V, y VI; precisándose aquí la personalidad jurídica del municipio y que se entiende por bandos de policía y buen gobierno; que son los reglamentos municipales y las circulares administrativas; y de acuerdo con el mandato constitucional, cuales son los servicios públicos que tiene a su cargo el municipio y las diferentes formas de prestación de estos servicios; así como las

facultades que tiene el municipio en su circúscripción territorial para participar en las materias de: administración y creación de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización -- de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción; y participación en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. También se detalla qué es la conurbación y sus características, cuando se dá este fenómeno y las atribuciones que se le dan al municipio en esta materia.

En relación con la autonomía financiera asignada al municipio por la fracción IV incisos a), b) y c) del artículo 115 de la Constitución General de la República, se establecen los conceptos por los que obtiene ingresos el municipio; la capacidad dada al mismo para celebrar convenios con su Estado para la administración de contribuciones, pormenorizándose las características que deben tener dichos convenios. En relación con las participaciones federales, se resumen los antecedentes de la coordinación fiscal, cuya ley es la encargada de regular las participaciones federales a las Entidades Federativas y municipios; cuales son las materias fiscales federales que pasan a formar parte del proceso de coordinación fiscal. Se define qué es la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un ayuntamiento y cuales son las autoridades encargadas de revisar y aprobar los mencionados rubros.

Por último, con base en la Ley General de Bienes

Nacionales, se hace incapié en los bienes del dominio público que están exentos del pago de impuestos y cuáles son las instituciones que sí deben pagarlos a los municipios en donde se encuentren ubicados los bienes que son de su propiedad.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA**  
**AUTONOMIA MUNICIPAL**

## 1. DEFINICION DE AUTONOMIA.

Autonomía (Del latín, autonomía y éste del griego, autonomía: de autós, por sí y nómos, ley).

Estado y condición del pueblo que goza de entera autonomía política.

Potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. (1)

El concepto definido, se aplica a la administración pública, a la autonomía administrativa de que gozan los municipios; conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente a los gobiernos de los Estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal. (2)

Autonomía, es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes.

Se dé asimismo un cuerpo normativo que sirva de base para la convivencia social.

Resuelva sin la intervención de otros poderes, los asuntos de la comunidad; cuente con renglones exclusivos de contribuciones a su favor y con el libre manejo de su patrimonio y hacienda. Además, que estas prerrogativas y garantías, se encuentren definidas en el ordenamiento supremo del Estado. (3)

### 1.1. ROMA.

Roma, cuna de las instituciones jurídicas, tampoco le es

(1) Diccionario Espasa-Calpe. Madrid España, 1978. Tomo 3, p, 401.

(2) Inst. de Inv. Jurídicas. Diccionario Jur. Mexicano, Porrúa, México, 1985, p, 236.

(3) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Apuntes del curso de Der. Municipal. Facultad de Derecho. UNAM.

ajeno el municipio como institución; por el año 525 a 510 A.C. con Tarquino el Soberbio, empiezan a surgir las primeras organizaciones municipales en los pueblos de Roma; para el año 443 A.C. surge la figura del Censor; en el año 421 A.C. aparece otra figura municipal, la del Cuestor que es quien administra los impuestos. Ya para el año 365 A.C. se manifiesta la del Edil a quien corresponde el orden en las calles y mercados. De una forma incipiente de organización va evolucionando el municipio hasta llegar a la Lex Julia Municipalis y a la Lex Rubria.

"El municipio era una de las condiciones a que Roma sometía o que otorgaba a los pueblos y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma pero conservando una autonomía amplia". (4)

Ciertas ciudades de Italia recibieron la civitatis entera o la civitatis sine sufragio. Estas ciudades se constituyeron en los municipios: el cives municeps tenía el derecho de ciudadanía romana (comertion conubiun) pero no los políticos (el sufragio). (5)

Después de la guerra social, la Ley Plautia Papiria (89 A.C), hace desaparecer la distinción entre municipios y ciudades confederadas, aplicando el término municipio a la ciudad autónoma cuyos habitantes gozan de la ciudadanía romana. (6)

(4) Posada, Adolfo. Escritos Municipales. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1979, p, 240

(5) Ibidem.

(6) Ibid.

La autonomía local que gozaban las ciudades romanas, unos autores se la atribuyen a luchas y revoluciones llevadas a cabo por las clases inferiores, para arrebatarse a las clases aristocráticas el derecho de ciudad; otros autores opinan que esta autonomía municipal romana, fué un efecto de la expansión del imperio, al surgir como una necesidad el imponer un control a los territorios conquistados, por medio de una modalidad jurídica de gobierno que era el municipio.

El municipio romano contaba con características muy específicas, como fueron:

- 1.- Una circunscripción territorial propia y definida.
- 2.- Un pueblo que se manifestaba por medio de una asamblea general.
- 3.- Un consejo deliberante formado por la curia y sus ministros.

La población del municipio se componía de ciudadanos distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades sometidas a las cargas pero sin derechos.

La asamblea del pueblo elegía a los magistrados: dictador, pretor, edil.

Regíase el municipio por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial de los pretores (duviri jure dicundo) y dos con poderes de policía edilicia (duviri aediles), algunos municipios tenían cuestores y tribunos. (7)

---

(7) Posada. Op. Cit. p. 242.

"El Consejo Comunal (senado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de cien miembros". (8)

Las atribuciones sensoriales renovadas cada cinco años, consiste principalmente en la vigilancia de los trabajos municipales, entran en esta categoría los altos magistrados o jueces ordinarios, que en caso de peligro toman el título de duumviros o el de quinquenales, en cuyo caso son también reemplazados por dos de los quator viros anuales que les suceden para administrar los fondos públicos. (9)

Relaciones entre el municipio y el Estado: "El sistema secundario de los municipios refleja fielmente el sistema superior del Estado Central. En general el municipio tiene lo mismo que el Estado, su poder político interior". (10)

Las decisiones comunales se imponen a los habitantes de la localidad y los magistrados tienen sobre ellos el imperium, ni más ni menos que sucede en Roma, todos los ciudadanos obedecen a la ley votada por el pueblo, y se inclinan ante el imperio consular. Si hay conflicto, el municipio cede al estado y la ley de Roma hace retroceder a la ley del municipio. (11)

En cuanto a la competencia en materia judicial:

Cuando el proceso traía consigo la intervención soberana del Alto Magistrado Director, permanecía reservada a la autoridad judicial y al jurado de Roma, y los tribunales de las ciudades itálicas restringían su competencia a los asuntos de menor importancia o dificultad, o a los que exigían rapidez. (12)

(8) Ibidem.

(9) Ibid.

(10) Momsen, Theodor. La Historia de Roma. Elios, México, 1979, Volumen VI. p, 150.

(11) Momsen. Op. Cit.

(12) Ibidem.

A pesar de todo lo anterior, la legislación municipal se encontraba dispersa, siendo hasta el año 45 A.C. que con la aparición de la Lex Julia Municipalis, se trató de unificar la legislación romana, para facilitar el pago de tributos por los municipios que era lo que interesaba al imperio.

Lo cierto es que:

La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que en su gran época se apoya en un vasto sistema de auto gobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal, floreció el imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente. (13)

#### 1.2. ESPAÑA.

La autonomía municipal alcanzó un gran auge en España de los siglos X al XIII, llamados la época de oro del municipio español.

Los reinos cristianos de España emprenden la reconquista de la península que está en manos de los moros. Para lograr su cometido, otorgan fueros y privilegios a las comarcas que les ayudan en la guerra, obteniendo cada municipio su ley particular o fueros llamadas también "Cartas Pueblas". recayendo la soberanía local en la asamblea de Vecinos o Consejo Abierto.

---

(13) Posada, Adolfo. Op. Cit. p. 40.

Esos consejos o municipios gozaban de exenciones, creaban gremios, establecían ferias, impulsaban el comercio que en los terrenos señoriales se veía estancado por los tributos de pontazgos, portazgos y barcajes con que era gravado; favorecían la agricultura, auxiliaban a los necesitados, rechazaban las pretensiones de los nobles y aún ponían a raya las demasías de los reyes; disponían de la fuerza armada para hacerse respetar y atender a su defensa y, constituyendo cada municipio una patria, contribuyeron eficazmente a la libertad de los pueblos y a la liberación de la patria común. (14)

Los fueros más importantes que tuvieron vigencia en la península ibérica fueron:

Fueros de León, Fueros de Jaca, Fueros de Cuenca, Fueros Santander, Fueros de Palermo, Fueros de San Vicente de la Barquera, Fueros de Navarrete, Fueros de Aragón, Fueros de Valencia y los Fueros de Barcelona.

El Doctor Ochoa Campos citando a García Juan Agustín, nos dice que los principios básicos y generales en todos los fueros eran:

1. "Igualdad ante la Ley".
- 2.- "Inviolabilidad del domicilio".
- 3.- "Justicia. El vecino está sometido a jueces naturales, elegidos por él o por su Consejo".
- 4.- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente a los magistrados consejiles".

---

(14) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa, México, 1985, p, 81.

5.- "Responsabilidad de funcionarios". (15)

Los consejos llegaron a tener una fuerza tal, que ponían en peligro el poder de los reyes. Por tal motivo en el Código de las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, se sustituyeron diversos Fueros, provocando fuertes protestas de los municipios castellanos.

La nobleza al no necesitar el servicio de las comarcas para la guerra, las fué asediando hasta llegar a dominar ciudades enteras, que gobernaban por medio de Zalmedines o Procuradores y Corregidores que eran nombrados por las Cortes.

La Asamblea General de Vecinos y los cargos municipales, pasaron a poder de la burguesía adinerada, permaneciendo solamente el antiguo Consejo Popular de los municipios rurales, llamados comunas aforadas.

Con el establecimiento de una política que ahogaba a la autonomía municipal, los municipios españoles lucharon tenazmente por no perder sus privilegios; esta lucha por la defenza de sus derechos comunales, se prolongó por años.

    Todavía en 1519, la ciudad de Toledo, arengó a las demás ciudades de la Corona Castellana, con el objeto de promover una acción conjunta, que pusiese límite a los excesos del emperador Carlos V. La dirección de este movimiento la asumió el ayuntamiento toledano. En julio de 1520, se reunieron en Avila representantes de quince ciudades y villas castellanas que instituyeron una junta, la que, al formular su programa político, se

---

(15) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. p, 83.

declaró resueltamente en favor de los fueros municipales. (16)

El 31 de octubre de 1520, se hace la declaración de guerra de las comunidades; siendo derrotados los comuneros en la batalla de Villalar en el mes de abril del año de 1521, por las fuerzas del emperador Carlos V; llegando con esta derrota, al fin de la autonomía municipal española.

### 1.3. INGLATERRA.

"El Selftgovernment se interpreta como el gobierno propio de la sociedad, según normas jurídicas emanadas de la misma sociedad". (17)

El Selftgovernment es una formación histórica tradicional, fuente de inspiración del régimen local inglés, pero que con el tiempo se convirtió en un régimen tradicional que dió por "resultado tres caos, de autoridades, de circunscripciones y de impuestos". (18)

"El carácter de las instituciones locales inglesas hasta el siglo XVIII era oligárquico, como el parlamento mismo y mucho menos representativo de la opinión pública". (19)

Influída por las transformaciones sociales interiores, la

(16) Ochoa Campos. Op. Cit. p, 90. Citando a Rafael de Altamira.

(17) Posada Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Huerta Suárez, Madrid España, 1915, p, 140.

(18) Posada. Op. Cit. p, 248.

(19) Ibidem.

constitución política que era un órgano de la nobleza de la tierra, se constituyó en herramienta del selftgovernment popular. Con las leyes de reforma de 1832, se inicia la reconstrucción del gobierno local inglés; como etapa decisiva del desarrollo de la democracia, es un reflejo del impulso y poder de las clases medias.

Históricamente el municipio inglés lleva a cabo en su desintegración un fenómeno parecido al de la Edad Media, es una manifestación del renacimiento llevado a cabo en los centros de población, resultado del movimiento de las clases sociales que obtienen al fin una consagración legal.

Estos movimientos provocan la política de reforma moderna que se inicia con la Boar Law Armendment, y se señala como momento culminante la ley municipal de 1835, donde el gobierno de la comunidad tiene sus propios representantes de manera general y se dá una legislación especial en relación con el desenvolvimiento de los servicios públicos: caminos, higiene pública, educación, etc.

Las autoridades de la localidad, son las responsables del buen régimen de gobierno de Borough, animado por un espíritu democrático que se manifiesta en la elección de los Town Councils.

"La idea inglesa de autonomía administrativa, se manifiesta aquí por primera vez a la idea democrática de los derechos iguales para todos los ciudadanos burgueses,

independientes y activos". (20)

"El campo de aplicación de la ley municipal puede ampliarse, ya sea por extensión de los límites del burgo, ya sea por la creación de la municipalidad por Carta Real". (21)

Los borough (burgos) están constituidos por comunidades, sus habitantes están incorporados a ellas por medio de Carta real y se gobiernan por sí solos, llevan a cabo funciones de gobierno sin la intervención de ninguna autoridad exterior.

Cuando un Town se incorpora a un borough, adquiere de inmediato:

Derecho a una sucesión perpetua, la facultad de adquirir tierras, a usar un sello común y un nombre, pudiendo actuar, contratar, demandar y ser demandado. El hecho de constituirse por Carta Real, implica el poder dictar ordenanzas para el régimen de borough.  
(22)

La municipalidad cuenta con un territorio adquirido por desamolvimiento histórico u otorgado por ley.

Cuenta con un grupo de ciudadanos calificados por el voto para el Consejo o borough de ciudad. Los ciudadanos son miembros de una corporación pública que es la comunidad por otorgamiento de una Carta Real.

La municipalidad inglesa (el Consejo), la componen los miembros de la comunidad que son sus habitantes.

El ayuntamiento se constituye por: El Mayor, los

(20) Posada. Op. Cit. p. 145.

(21) Ibidem.

(22) Ibid. p. 148.

Consejeros y los burgueses; los cuales son elegidos por el voto, donde los electores deben reunir ciertas condiciones exigidas para votar.

Existe una relacion directa entre el Consejo y sus electores, donde el Consejo ejerce los poderes atribuidos por ley. El Consejo constituido en ayuntamiento es el eje del régimen de las ciudades inglesas, quienes representan a la comunidad. Los Consejeros, son designados por el cuerpo electoral de vecinos con derecho a voto cada tres años y se renuevan por terceras partes todos los años.

El Mayor alcalde es elegido por el Consejo de entre los consejeros o de entre las personas con capacidad para desempeñar el cargo.

Los Aldermen no son elegidos directamente, son designados por los consejeros y se componen por la tercera parte de los consejeros y su periodo de mandato es de seis años, teniendo un carácter representativo y social. Esto viene de un principio establecido en la constitución municipal inglesa:

Sólo los ciudadanos y sus representantes forman parte de la municipalidad, y sólo los representantes tienen el derecho y el deber de regir su vida, y esto de manera libre y desarrollando aquella por sí misma un proceso propio. (23)

Uno de los principios del Selftgovernment, es la incompatibilidad con la intervención o influencia de una

---

(23) Posada, Op.Cit.p, 152.

autoridad central en la elección de una autoridad local. Es una característica del gobierno inglés, desde hace mil años y establecida en su Constitución no escrita: "El que los asuntos locales deben ser administrados por los representantes locales". (24)

"Autonomía o Selftgovernment, son expresiones especialmente aplicables a una corporación municipal, porque es especialmente libre para gobernarse a sí misma en la esfera que le ha trazado la legislación del parlamento". (25)

Los Comités. El sistema de comisiones es otro pilar en que descansa el verdadero Selftgovernment de las ciudades inglesas

El Consejo se transforma en órgano administrativo que gestiona y dirige los servicios técnicos por medio de los comités, el número de éstos varía de acuerdo con la complejidad de la administración y del número de los servicios, en base a las leyes locales y generales aplicables.

En los municipios pequeños, el Consejo puede actuar por medio del Committe of the Whole Council, que es una forma de integración de muchas comisiones en una sola.

El Watch Committe of the Couuncil, tiene bajo su mando la fuerza de policía y tiene una situación privilegiada, pues actua con independendencia del Consejo, su actuación es de acuerdo con las funciones reservadas por la ley.

(24) Posada, Op. Cit.p,153.

(25) Ibidem.

En los municipios urbanos, los comités se dividen en subcomités. En las comisiones que realizan los comités o subcomités, allí el Consejo sólo se dedica a deliberar, a ratificar o desaprobar los actos de éstos.

Principales leyes y órganos creados como consecuencia de las reformas legislativas del gobierno local de 1832 a 1835:

"El Local Government Board de 1871, a fin de concentrar en un departamento de gobierno la inspección de leyes relativas a la salud pública, a la beneficencia social y al gobierno local". (26)

La Ley Municipal de 1882, la plenitud de la moderna organización municipal se alcanza con esta Ley, (Municipal Corporation Act.) que viene a ser la refundición y codificación de la ley de 1835 y las reformas y enmiendas ulteriores y aplicable a todas las municipalidades, salvo la metrópoli de Londres, que tiene su legislación especial. (27)

"La Ley del Gobierno Local de 1894 (Local Government Act.) generalmente llamada Parish Councils Act. relativa a los distritos urbanos y rurales y a los Parish Councils". (28)

"La Ley de Educación de 1902, (Education Act.) y otras disposiciones legales diversas". (29)

Londres constituye una gran formación local, con autoridad y organización propias y régimen y leyes especiales; en 1885, con la (Metropolis Magnament Act,) se determina la metrópoli, definiéndola como el distrito de la ciudad de Londres y cierto número de parroquias.

(26) Posada. Op. Cit. p, 154.

(27) Op. Cit. p, 285.

(28) Ibidem.

(29) Ibid.

En 1867, se estableció la Metropolitan Asylums Board. La reforma más importante fué la de 1888, que creó el condado administrativo de Londres, posteriormente se dió la ley de 1899, la (London Government Act,). (30)

#### 1.4 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

El Home Rule Charter, es un sistema que se inicia con la Constitución de Missouri de 1875, donde se otorga el derecho a la municipalidad a ordenar y disponer sus propias cargas; y Ohio con la Constitución de 1812, que concede amplios poderes a los ciudadanos; se le concede a la ciudad americana el derecho de gestionar sus propios negocios a su manera y determinar por sí misma su forma de gobierno: Sistema de Alcalde consejo, sistema de comisión, o el Sistema de Gerente o manager; distinguiéndose en el proceso histórico de la ciudad americana tres periodos:

Primer periodo, se establece el modelo del sistema municipal inglés del siglo XVII y XVIII, donde las funciones municipales se concentran en una Asamblea Local electa, quien nombra a los funcionarios administrativos y elige al Alcalde.

Segundo periodo, donde se dá una transformación, en el cual el régimen de Consejo se diferencia del Consejo-Alcalde, influidos por el ejemplo del gobierno nacional y estatal, en cuanto a la separación de poderes: Ejecutivo y Legislativo. Las actividades del ayuntamiento se

---

(30) Ibidem.

llevan a cabo entre el alcalde elegido por el pueblo (ejecutivo con poder de veto), y el Consejo compuesto de dos cámaras.

Tercer periodo, caracterizado por dos sistemas denominados por Goodnow: Boar System y Mayor System.

En el sistema de Boar System, se le quitan al Consejo todas las funciones administrativas, otorgándose las a los departamentos ejecutivos. La Carta de 1849, dispone que los jefes de los departamentos del Ejecutivo se elijan por el pueblo de la ciudad; con la Carta de 1853, se otorga esa facultad al Alcalde; con la aprobación del Consejo. Este sistema se fué extendiendo a todos los estados de la Unión, pero las Legislaturas de éstos empiezan a disponer que la propia entidad nombre a los miembros del Boar de la ciudad.

Hacia 1860, las más importantes ciudades tenían las importantes secciones del gobierno de la ciudad en manos de departamentos ampliamente independientes del Consejo, y cuyos jefes eran nombrados en algunos casos por el gobierno del estado, en otros por los alcaldes y en otro por el pueblo. (31)

Trayendo como resultado la introducción de este sistema, una total desorganización de la administración municipal.

El Mayor System. Al reformarse la carta de Brooklin, se le otorgan amplias facultades al Mayor-Alcalde, quien tiene ya un poder exclusivo para nombrar a todos los jefes de los departamentos municipales y al mismo tiempo de separarlos.

---

(31) Posada. Op. Cit. p, 198. Citando a Goodnow.

Los sistemas antes descritos, no solucionaban los problemas del gobierno de la ciudad, sino que los agravaban; por tal motivo se dá una de las reformas más importantes en cuanto al gobierno local de la Unión, para tratar de darle solución al problema de la democracia y la eficacia; con un sistema que se le conoce como Gobierno de la Ciudad por Comisión. Esta reforma se dá como una reacción contra el régimen de frenos y contrapesos que copiaba al gobierno nacional y estatal, que dificultaba en lo posible la labor del gobierno de la ciudad. Buscándose con este sistema de gobierno , "otorgar a las autoridades de la ciudad amplios poderes, sometiéndolas a un estricta responsabilidad legal y manteniendo un alto ideal de eficacia administrativa, merced a una opinión pública bien organizada". (32)

En el gobierno llamado por comisión de ciudades, toda la administración de los asuntos de ciudad se pone en manos de un pequeño Consejo electo todo él y responde directamente ante los electores del gobierno de la ciudad. Este tipo de gobierno es una forma de llevar a cabo los métodos comerciales e industriales a los asuntos plenos de la administración local.

Deming dice:

El objeto de este sistema de gobierno, es lograr un gobierno local responsable, mediante la adaptación del sistema inglés de un Consejo

---

(32) Op. Cit. p, 202.

local electivo que debe ejercer todos aquellos poderes que le concede su Carta, de la misma manera que un consejo directivo ejerce los poderes estatutarios de una asociación. (33)

Se eligen ciudadanos de reconocida honrradez en la municipalidad para desempeñar esta comisión , compuesta de tres a cinco y no mas de ocho hombres, quienes son los responsables de la administración municipal; resuelven casos de importancia pública y administrativa por mayoría de votos; tienen bajo su inmediata subordinación y dirección a los jefes de todos los departamentos, funcionarios y empleados de la ciudad, para este tipo de régimen ya no es aplicable el principio de la división de poderes, donde la comisión y la labor de las autoridades, es tomada como tal.

Este sistema es conocido como el Sistema de Galveston, porque fué allí donde se inició; en el Estado de Texas, la legislatura abolió el antiguo sistema municipal, proclamando una nueva Carta en 1901; donde se dispuso que la administración de la municipalidad, pasara a poder de cinco ciudadanos: tres nombrados por el gobierno del Estado y dos por los ciudadanos de Galveston. Pero el Tribunal Supremo de Texas, se vió en la necesidad de recordar el principio "constitucional de no olvidar la democracia por la eficacia, enmendando la legislatura su Carta en 1903, haciendo que los

---

(33) Citado por Posada. Op. Cit.p,p,203,204.

cinco comisionados fueran electos". (34)

Adolfo posada dice que esta Carta ya reformada disponía:

1.- "Que cada dos años se designen por elección popular, cinco comisionados".

2.- "De los cuales uno se titula Mayor-Presidente".

a) "Quien preside la Comisión, pero sin tener otras funciones especiales".

b) "No tiene veto".

c) "Ni voto decisivo".

3.- "Los miembros de ésta se distribuyen entre sí por mayoría de votos, las direcciones de los cuatro departamentos principales de la administración de la ciudad". (35)

Estos departamentos son:

I. Hacienda y Rentas.

II. Aguas y alcantarillado.

III. Policía e incendios.

IV. Calles y propiedad pública.

El presupuesto anual es elaborado y aprobado por la Comisión, que además celebra contratos y hace los principales nombramientos; los contratos y nombramientos de menor importancia, son realizados por cada comisionado.

Galveston con su ejemplo, propició un movimiento que reformó al gobierno municipal, el cual se extendió por la gran

(34) Posada. Op. cit. p, 205.

(35) Ibidem. p, 206.

mayoría de las ciudades de la Unión Americana.

Este sistema local de gobierno va evolucionando al sufrir acomodos, adaptaciones y modificaciones; así tenemos al Estado de Iowa, donde se completa, mejora y vigoriza el sistema de Galveston; en el gobierno de comisión por la ciudad de Des Moines.

En la ciudad de Des Moines, después de los estudios necesarios, se elabora el proyecto (Bill), llevado a cabo por los ciudadanos del lugar, presentándose tal proyecto a la Legislatura del Estado. Donde el Bill, se aprueba como Ley General de Iowa, del 29 de marzo de 1907.

En esa ley se establecía que las ciudades de veinticinco mil habitantes, pueden erigirse en gobierno por comisión. Exactamente un año después, el 30 de marzo de 1908, esta ley es modificada, al concederle la misma facultad a ciudades con un mínimo de siete mil habitantes.

A diferencia del sistema de Galveston, en este sistema se ofrecen garantías suficientes contra el abuso del poder por parte de los miembros de la Comisión. "Es decir se llevan a cabo medidas encaminadas a ofrecer al pueblo una acción más directa sobre la comisión, y a procurar garantías contra el influjo de la política partidista en los asuntos municipales".

(36)

---

(36) Op. Cit. p, 210.

Estas medidas señaladas son: la Iniciativa, el referendum y el Recall; donde se refleja el deseo de la ciudadanía de atribuir una responsabilidad legal a los funcionarios municipales.

En este sistema se afirma el sentido democrático, donde: "el eje del del gobierno como función activa, como aplicación, es la comisión; pero el centro generador, el freno y el que tiene la primera y última palabra, es el pueblo". (37)

La Iniciativa, el referendum y el Recall, se aplican a una ciudad, a petición hecha con anterioridad, por veinticinco de cien electores, cuya propuesta es sometida al pueblo quien debe aprobarla.

En este sistema el gobierno se estructura de la siguiente manera: En las ciudades de veinticinco mil o más habitantes, los electores designan un Mayor y cuatro consejeros que forman el Consejo; en las ciudades de menos de veinticinco mil habitantes y más de siete mil, es elegido un Mayor y dos consejeros; estos consejos son renovados cada dos años.

Adolfo Posada citando el artículo 7 de la Ley de Iowa -- nos dice:

I. El Consejo debe tener y poseer.

III. El Consejo y sus miembros ejercerán todas las facultades y funciones ejecutivas, legislativas y judiciales que corresponden y ejerce el Mayor.

---

(37) Op. Cit. p, 211.

III. El Consejo de la ciudad, el procurador, el asesor tesorero, el auditor, el ingeniero de la ciudad y los demás funcionarios, ejecutivos y administrativos de las ciudades de la primera y segunda categoría, deben ejercer las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

IV. Las funciones administrativas se distribuirán en cinco departamentos:

- a). Negocios públicos.
- b). Cuentas y hacienda.
- c). Seguridad pública.
- d). Calles y mejoras públicas.
- e). Parques y propiedad pública.

#### 1.5. MEXICO.

Epoca colonial. Durante este periodo, el municipio no gozó de autonomía en ninguno de sus aspectos, porque todas las ordenanzas que lo regulaban, provenían de la metrópoli; dictadas al real arbitrio de los reyes y emperadores en turno.

#### LA CONSTITUCION DE CADIZ

"De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fué el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que este se encontraba". (38)

(38) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1985, p, 103.

Por estas fechas se inician las protestas del cabildo de la ciudad de México, contra la intervención francesa a cargo de Napoleón Bonaparte, que hace abdicar a fernando VII. Tiempo después, comienza el movimiento de independencia encabezado por Don Miguel Hidalgo. Debido a esa tensa situación social, se da como una necesidad del reino, expedir una nueva Constitución que plasmara en su texto tales inquietudes y que a su vez sirviera de control jurídico de la situación.

Por tal motivo se lleva a cabo la reunión en la ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Surgiendo de esa reunión, la Constitución de la Monarquía Española, mas conocida como la Constitución de Cádiz; que reglamenta en un sentido moderno una monarquía constitucional. Su vigencia fué efímera; es el texto legal que aborda por primera vez lo relativo a los municipios en su título: "Del Gobierno Interior de las Provincias", que comprendía de los artículos 309 al 323, lo mas relevante que disponía en esta materia era:

- 1.- La obligatoriedad de los cargos consejiles.
- 2.- El sistema de elección popular y directa de los funcionarios integrantes del ayuntamiento.
- 3.- La prohibición de la venta de oficios.
- 4.- La no reelección relativa de la ocupación de cargos consejiles, durante un periodo de dos años.
- 5.- Otorgaba una competencia municipal específica en cuanto a los servicios públicos.

6.- Establecía el principio de la proporcionalidad de los regidores en relación al número de habitantes.

7.- Creaba las Jefaturas políticas como autoridades intermedias entre las municipalidades y las autoridades monárquicas.

Su vigencia fué efímera sirviendo sólo de base a legislaciones posteriores relacionadas con el municipio.

EL DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA.

Este decreto fué expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, mantuvo los lineamientos establecidos por la Constitución española de 1812 en todo lo relacionado con el municipio, al declarar en su artículo 211:

Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen. (39)

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS DE 1824.

"Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, encontramos un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato, y no a varios estados con vida independiente".(40)

(39) México a través de los Siglos. Editorial Cumbre. México, 1956, Volumen III.

(40) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1958, p, 107.

Esta Constitución fué expedida el 4 de octubre de 1824, estableciendo una serie de competencias a la Federación y a los Estados, toca muy someramente la cuestión municipal en sus artículos: 161,168,169,171, etc. donde deja en libertad a las entidades federativas para regular en forma autónoma y soberana, sus cuestiones internas.

"Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (41)

#### CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Conocidas como las bases orgánicas constitucionales de 1835 y 1837, las cuales en su Sexta Ley Constitucional (de 1836), regulan en muy buen sentido a la institución municipal en los artículos: 22,23,24,25,26 y 31.

Artículo 22.- "Habrá ayuntamiento en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos".

Artículo 23.- "Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número

---

(41) Op. Cit. p,p,152 y 153.

de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, -- sin que puedan exceder; los primeros de seis, y los segundos de doce; y los últimos de dos".

Artículo 24.- "Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos mensuales".

Artículo 25.- "Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

Artículo 26.- "Estará a cargo de los alcaldes: ejercer -- en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos, las

providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio, a las autoridades superiores respectivas".

Artículo 31.- "Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas". (42)

CÓSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS DE 1857.

En esta Constitución se establece que el país se organizará en forma de república representativa, democrática y federal, pero no se eleva a rango constitucional a la institución municipal, a pesar de que en la Asamblea Constituyente, el diputado Castillo Velasco presentó un proyecto adicional relacionado con los municipios, sobresaliendo los siguientes puntos:

"Así como se reconoce la libertad, a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades". (43)

(42) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa, México, 1978.

(43) Ochoa Campos. Op. Cit. p, 253.

Toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otras municipalidades o al Estado . (44)

Este proyecto no fué incluido en la Constitución de 1857, en detrimento de la autonomía municipal; al igual que la Constitución de 1824, dejó a los Estados la libertad de legislar todo lo relacionado con su régimen interior, (artículo 109).

Cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes: esto es: Legislativo, Ejecutivo Judicial y Municipal. (45)

Quedando reafirmadas en las constituciones locales del siglo pasado, las Prefecturas y las Jefaturas Políticas, como autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, donde las autoridades municipales sólo eran figuras decorativas. Por tal motivo, una de las banderas que enarbolaron los principales caudillos de la Revolución de 1910, fué la supresión de estas Jefaturas Políticas y por el establecimiento del municipio Libre.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS DE 1917.

(44) Ibidem.

(45) Rendón Huerta Barrera. Op. Cit.p.113.

Al iniciar Don Venustiano Carranza, la lucha contra el gobierno usurpador del general Victoriano Huerta, como jefe del ejército constitucionalista en el Plan de Guadalupe que expide el 26 de marzo de 1913, no postula ideas relativas al municipio. Es hasta el 26 de diciembre de 1914, cuando expide un decreto en Veracruz conocido como Adiciones al Plan de Guadalupe; en su proyecto de ley número ocho, es donde aborda el tema relacionado con el municipio. "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857..." (46)

El Congreso Constituyente se instala el 21 de noviembre de 1916 en la ciudad de Querétaro. Ya designada la Comisión de Constitución, la secretaría da lectura al proyecto presentado por el Primer Jefe, que en relación con el municipio establecía:

#### TITULO QUINTO

#### DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y 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".

---

(46) Ochoa campos Op. Cit. p, 319.

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción 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".

La primera fracción fué aprobada por unanimidad de la Asamblea. Siendo la fracción segunda, el centro de enconadas polémicas, llegándose a dividir la Asamblea en dos bandos: uno que defendía la autonomía municipal en materia hacendaria y que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resolviera los conflictos que se suscitasen entre el municipio y las autoridades del Estado. Y el otro bando, que se oponía tajantemente a dicho proyecto. Llevándose el debate sobre la fracción II del artículo 115, varias sesiones:

La del 24 de enero, la del 25 de enero y la del 30 que terminó al amanecer del día siguiente. La madrugada del 31 de enero de 1917, los diputados se habían negado a levantar la sesión, sin antes concluir con ese punto, que tanto se había prestado a controversia.  
(47)

Al comparecer el representante por el tercer distrito del

---

(47) Op.Cit. p,p, 340, 341.

Distrito Federal, como último orador a la sesión, el diputado Gerzayn Ugarte originario de Tlaxcala, quien en su exposición dijo:

En consecuencia, algunos diputados han querido de la mejor manera, satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.  
(48)

Quedando consignada en tales términos dicha fracción --- por mucho tiempo. "La redacción final, por su vaguedad, fué la causa de que la hacienda municipal haya pasado por largos años de penuria". (49)

Otra cuestión de vital importancia que se olvidó en la redacción final del artículo 115 al ser aprobado por la Asamblea de Querétaro, fué la forma de resolver los conflictos entre el municipio y las autoridades del Estado

- (48) Diario de los Debates, apéndice uno. Citado por Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. p,p, 444,445.  
(49) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1985, p,280. Comentarios realizados por el Doctor Quintana Roldán, Carlos Francisco.

persistiendo aún tal omisión. (50)

Permaneciendo este artículo por un largo periodo sin ser tocado; no fué sino hasta el 3 de febrero de 1983, en que se dá la más trascendental reforma de este precepto; modificándose sustantivamente en materia política, administrativa y financiera.

---

(50) Ibidem.

**CAPITULO II**  
**AUTONOMIA POLITICA**

La autonomía política quedó consagrada en el artículo 115 constitucional. Cristalizando así uno de los deseos más sentidos que los revolucionarios plantearon a la Asamblea -- Constituyente de Querétaro en 1917.

#### 2.1. CAPACIDAD DEL MUNICIPIO PARA OTORGARSE SUS PROPIAS AUTORIDADES.

Esta capacidad emana de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer en el prohemio de su 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 y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:"

Y la fracción Primera del mismo artículo citado nos dice:

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

#### 2.2. PROMOCION Y MECANISMOS DE ELECCION.

La preparación de las elecciones.

Los ciudadanos en pleno goce de sus derechos, están obligados a inscribirse en el padrón electoral, las autoridades competentes, deberán expedir gratuitamente a los ciudadanos, las certificaciones y constancias que sean necesarias para su inscripción en el Registro Nacional de Electores.

La Delegación Estatal del Registro Nacional de Electores, entregará a las Delegaciones Distritales, las listas nominales básicas y complementarias de electores de cada municipio, ordenadas alfabéticamente y clasificadas por secciones, para que éstas a su vez, se entreguen a las delegaciones municipales correspondientes.

Cada delegación municipal, fijará las listas nominales de electores en la cabecera del municipio, en lugares visibles, manteniéndolas exhibidas por un tiempo razonable. Durante el lapso de exhibición, los ciudadanos partidos y asociaciones políticas, pueden acudir a las delegaciones respectivas del Registro Nacional de Electores con las pruebas necesarias, solicitando la exclusión de personas en caso de incapacidad, inhabilitación, cambio de domicilio o fallecimiento, o la inclusión cuando los juzguen procedente.

Las Delegaciones Municipales, devolverán a la Delegación Estatal por conducto de las Delegaciones Distritales, las listas básicas y complementarias con las correcciones procedentes en un lapso de un mes a partir del día que las recibieron, para que la Delegación Estatal del Registro Nacional de Electores, ya corregidas las devuelva por el mismo conducto a los Comités Municipales, quienes las distribuirán en tiempo y forma a los presidentes de casilla.

#### Registro de candidatos

Este registro sólo lo pueden solicitar los partidos

políticos y las coaliciones de partidos.

Las candidaturas a Presidentes, Síndicos y Regidores municipales, se registrarán mediante planillas integradas cada una, por la totalidad de candidatos propietarios y suplentes que determinen las leyes orgánicas municipales de cada Estado, y que presente el partido o coalición postulante.

La solicitud de registro de candidatos deberá contener:

- I. Emblema, denominación, color o colores del partido o coalición que los postule.
- II. Nombre y Apellidos de los candidatos.
- III. Lugar de nacimiento, edad, domicilio y ocupación.
- IV. Cargo para el que se postula.
- V. Número de credencial de elector.
- VI. Firmas de los funcionarios del partido o coalición postulante.

Representantes.

Ya efectuado el registro de candidatos, los partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley en el proceso electoral, hacer las protestas e interponer los recursos que procedan.

Los nombramientos de representantes de cada partido ante las Comisiones Distritales Electorales y Comités Municipales Electorales, deberán registrarse ante éstos órganos; mientras que los nombramientos de los representantes de cada partido, ante las mesas Directivas de Casilla, se

deberán registrar ante el Comité Municipal electoral que corresponda.

**Propaganda electoral.**

Los partidos políticos y los candidatos que tomen parte en la contienda electoral, gozarán de amplia libertad para realizar su propaganda, por los medios lícitos a su alcance, respetándose entre sí la publicidad colocada.

Sólo podrá fijarse la propaganda en propiedades particulares, previa autorización de los dueños o poseedores, prohibiendo las alusiones ofensivas a las personas, -- las expresiones contrarias a la moral, a las buenas costumbres y las que inciten al desorden, así como la utilización de símbolos, signos y motivos racistas.

Boletas y materiales necesarios para la elección.

La Comisión Estatal Electoral, mandará imprimir las boletas electorales correspondientes para la emisión del voto, conforme al modelo que la propia Comisión apruebe. Las boletas para las elecciones de Presidentes, Síndicos y Regidores municipales, deberán contener los siguientes elementos:

- I. Entidad Federativa, Distrito y Municipio.
- II. Cargo para el que se postula a los candidatos.
- III. Color o combinación de colores y emblema que tengan registrados los partidos políticos contendientes.
- IV. Nombre y apellidos de los candidatos.
- V. Un círculo para cada fórmula, lista o planilla de

candidatos, propietarios y suplentes postulados.

La comisión Estatal Electoral, hará llegar oportunamente a cada Presidente de mesa de casilla: la lista nominal de electores de su sección; boletas para la elección en un número igual al de los electores que figuren en la lista nominal en esa sección; las urnas para la votación, etc.

La jornada electoral.

El día de la elección, no se permitirá la celebración de mítines, reuniones públicas, ni cualquier otro acto de proselitismo político, donde los cuerpos de seguridad pública deberán asegurar el orden y garantizar el proceso electoral; ningún ciudadano podrá portar armas el día de la elección, con excepción de las fuerzas públicas encargadas del orden; estará prohibida la venta de bebidas embriagantes, debiendo permanecer cerrados los establecimientos que los expendan.

Instalación de las casillas.

Las casillas electorales, se integrarán de: un presidente, un secretario y los escrutadores, quienes deberán contar con sus suplentes respectivos.

Los ciudadanos nombrados presidente, secretario y escrutadores propietarios de las casillas electorales, procederán a la instalación de éstas en los lugares previamente señalados para tal fin, en presencia de los representantes de los partidos políticos y candidatos que concurren, levantando el acta de instalación correspondiente;

la cual se levantará en la forma aprobada por la Comisión Estatal Electoral y será firmada por los funcionarios y representantes. Si no se presentaren los propietarios encargados de las casillas, serán sustituidos por los suplentes, si sólo se encontrare el presidente o su suplente, procederá a designar a los funcionarios necesarios que suplan a los ausentes, procediendo a su instalación; si no se encontrare el presidente ni su suplente, la casilla deberá ser instalada por un auxiliar de la Comisión Estatal Electoral o del Comité Municipal Electoral respectivo; y en ausencia de cualquiera de los auxiliares, los representantes de los partidos políticos y de los candidatos ante la casilla, designarán a los funcionarios que integrarán la Mesa Directiva de Casilla; requiriéndose además, la presencia de un Juez o Notario Público, quienes tienen la obligación de acudir a dar fe de los hechos; si en el lugar no se localizare ni Juez ni Notario Público, bastará con que los representantes expresen su conformidad para designar a los miembros de la Mesa Directiva de Casilla. Los miembros de ésta, no podrán retirarse hasta que la misma sea clausurada.

#### La votación.

Para elegir presidentes síndicos y regidores municipales, los electores sólo podrán votar en las secciones electorales del municipio de su vecindad; votarán en el orden en que se presenten ante la Mesa Directiva de Casilla; debiendo mostrar

su credencial de elector e identificarse por cualquier otro medio posible.

Cumplidos estos requisitos, el elector en forma secreta, cruzará el círculo de cada una de las boletas que contenga el color o colores del partido por el que sufragará, introduciendo las boletas en la urna correspondiente.

El Presidente de la Mesa Directiva de Casilla, suspenderá la votación en caso de que alguna persona trate de intervenir por la fuerza.

El secretario de casilla debe recibir los escritos que contengan impugnaciones, así como los que sirvan para hacer valer el recurso de protesta, con las pruebas documentales correspondientes. En algunas Entidades Federativas a las diecisiete horas y en otras a las diecinueve, si ya hubiesen votado todos los electores inscritos en la lista nominal correspondiente, se cerrará la votación; pero si a esa hora aún hubieren electores sin votar, se continuará recibiendo la votación hasta que los electores hayan sufragado. Concluida la votación, se levantará el acta de cierre de la misma, en la forma aprobada por la Comisión Estatal Electoral, la que será firmada por los funcionarios y representantes.

#### Escrutinio y cómputo de las casillas.

Una vez levantada y firmada el acta de cierre de votación, los funcionarios de la casilla procederán al escrutinio y computación de los votos emitidos, con un orden

establecido de la forma que sigue:

- I. Se numerarán las boletas sobrantes, inutilizándolas por medio de dos rayas diagonales con tinta indeleble.
- II. Se abrirá la urna.
- III. Se comprueba el número de boletas depositadas sacándolas una por una y confrontándolas con las listas nominales y adicionales.
- IV. Un escrutador tomará boleta por boleta, leyendo en voz alta los nombres en favor de los cuales se haya votado, que será comprobado por otro escrutador.
- V. Se contará un voto por cada círculo marcado.
- VI. Si el elector hubiese marcado más de un círculo, el voto será nulo, salvo que varios partidos postulen a un mismo candidato.

Concluido el escrutinio y cómputo de las votaciones, se levantará el acta correspondiente en la forma aprobada por la Comisión Estatal Electoral; la que será firmada por los funcionarios y representantes.

Además del paquete electoral que deberá formarse, el Presidente de Casilla bajo su responsabilidad, hará llegar copia de los recursos de protesta interpuestos y dos tantos del acta de escrutinio y cómputo de la elección correspondiente, al Comité Municipal Electoral.

El paquete electoral contendrá los siguientes documentos:

- a) Un ejemplar del acta de instalación y el cierre de

votación.

- b) Un ejemplar del acta de escrutinio y cómputo.
- c) Las boletas que contengan los votos válidos y anulados.
- d) Las boletas sobrantes.
- e) Los recursos de protesta y las impugnaciones que por escrito se presentaren y cualquier otro documento relacionado con la elección.

Terminadas las actividades antes descritas, se dá por clausurada la casilla y el Presidente de la misma, hará llegar de inmediato los paquetes al Comité Municipal Electoral, quien celebrará una sesión el domingo siguiente al día de la elección, para hacer otro cómputo de la elección de Presidentes Regidores y Síndicos municipales; expedir las constancias de mayoría y acreditar en su caso, a los regidores que conforme al principio de representación proporcional,deban completar el ayuntamiento.

Los candidatos o sus representantes, podrán interponer el recurso de queja para impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo municipal y la expedición de constancias de mayoría ante el Comité Municipal Electoral; por escrito, -- en el mismo acto, o dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión del cómputo. Se incluye el original de este escrito en el paquete electoral, enviando una copia a a la Comisión Estatal Eelectoral, dejando una en poder de la Comisión Municipal Electoral, regresando la última copia al

recurrente, firmada por el Secretario.

Extendidas las constancias de mayoría y efectuadas en su caso las asignaciones de los regidores de representación proporcional, la Comisión Municipal electoral, forma el paquete electoral correspondiente el cual contendrá: la documentación de la elección de Presidentes, Síndicos, y Regidores que hayan recibido de las casillas la documentación del cómputo realizado por la propia Comisión Municipal electoral; la documentación relacionada con la asignación de regidores de representación proporcional y el original en que se interponga el recurso de queja.

El Presidente del Comité Municipal Electoral, bajo su más estricta responsabilidad, entregará el paquete electoral cerrado y firmado por los miembros del Comité y los representantes que quisieren hacerlo, al presidente municipal en funciones; para que éste a su vez, lo haga llegar a la Comisión o Junta Calificadora, la que en cada una de las Entidades federativas, se integra de muchas y variadas formas.

### 2.3. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES.

La calificación es el acto llevado a cabo por una autoridad o cuerpo electoral, donde se debe decidir y decir que las elecciones fueron válidas y por lo tanto, los ganadores pueden y deben ejercer sus cargos. Para la integración del cuerpo electoral o autoridad que ha de realizar la calificación de las autoridades municipales en las

Entidades Federativas de la República no existe uniformidad, esta Comisión se integra de muy diversos modos.

### 2.3.1. LA AUTOCALIFICACION.

Es el proceso através del cual las propias autoridades municipales efectuan la calificación de las elecciones.

Dentro de un término no menor de treinta días y no mayor de sesenta, se deberán reunir en la presidencia municipal de cada comunidad, los miembros de la planilla de regidores, síndicos y presidentes municipales que haya resultado electa por mayoría, así como los regidores acreditados conforme al principio de representación proporcional; quienes se constituirán en Junta Calificadora ante el presidente municipal saliente, quien se limitará a dirigir las discusiones y a hacer guardar el orden, sin tener voz ni voto en ellas. En caso de que no se reuniere la mitad mas uno del número de los presuntos regidores, el presidente municipal citará a los faltistas para que concurran a otra junta que se deberá realizar en un plazo no mayor de veinticuatro horas.

Cumplidos estos requisitos, se procederá a nombrar en votación secreta y por mayoría de votos, un vicepresidente y un secretario, debiendo seguir presidiendo la Junta Calificadora, el presidente municipal saliente y sólo en caso de ausencia de éste, entrará en funciones el vicepresidente. La Junta Calificadora examinará el paquete electoral respectivo y resolviendo los recursos interpuestos,

calificará las elecciones; esta calificación no deberá exceder por más de diez días a partir del momento de su inicio. Al terminar la calificación, es obligatorio levantar un acta que deberá ser firmada por todos los miembros de la Junta Calificadora y por el presidente municipal saliente, quien tiene el deber de mandar una copia de lo actuado al Gobernador y al Congreso del Estado; fijando también una copia de dicha acta en un lugar visible de la presidencia municipal.

Al final de estas actividades, los candidatos o sus representantes, tienen un lapso máximo de tres días para reclamar la calificación de las elecciones, por escrito y acompañado de las pruebas pertinentes, ante la Junta Calificadora de las elecciones; debiendo ésta, remitir el escrito de inmediato al Congreso Local respectivo. El Congreso del Estado, en un tiempo no mayor de quince días, resolverá acerca de las reclamaciones formuladas. Si se llega a declarar nula la elección, se comunicará al Ejecutivo de La Entidad, para que nombre un Consejo Municipal; convocándose a elecciones extraordinarias en términos de ley.

Transcurrido el intervalo de tiempo para interponer el recurso de reclamación, sin que éste se haya interpuesto, o recibida la resolución del Congreso del Estado, el presidente municipal saliente mandará publicar la lista de los integrantes del nuevo ayuntamiento, quienes protestarán el cargo antes de tomar posesión de él.

El proceso de autocalificación de las elecciones municipales, se sigue en los estados de: Michoacán, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas.

### 2.3.2. CALIFICACION POR EL CONGRESO LOCAL.

La Legislatura Local, al día siguiente de la recepción de los paquetes electorales de los ayuntamientos, procederá a la calificación de las elecciones, resolviendo en primer lugar, sobre la validez de las elecciones efectuadas de acuerdo con el principio de mayoría relativa; continuando con la resolución sobre la validez de las elecciones efectuadas según el principio de representación proporcional.

Si no hubiere recursos en contra del resultado de la elección, el Congreso declarará electos los ayuntamientos que hubieren obtenido la mayoría de votos, siendo esta resolución, definitiva e inapelable. Si existieren recursos interpuestos contra los resultados de la elección, el Congreso se avocará a conocerlos, declarando improcedentes los que no estén fundados y probados devidamente. Si procede el recurso, el Congreso del Estado podrá repetir el escrutinio de las casillas impugnadas y los resultados obtenidos, se anotarán en el cómputo municipal. El Congreso local puede declarar la nulidad de una o más casillas; o la nulidad de la votación en todo el municipio; dando parte de esto al Ejecutivo Estatal, para que nombre un Consejo Municipal de entre los vecinos del lugar, quien se hará cargo del ayuntamiento mientras se realizan

nuevas elecciones.

Las elecciones municipales son calificadas por el Congreso Local, en los Estados de Baja California Norte, Coahuila, Chihuahua, Aguas Calientes, Colima, Guerrero Guanajuato, Hidalgo y Tabasco.

### 2.3.3. CALIFICACION POR LA COMISION ESTATAL ELECTORAL

Esta Comisión calificará la votación y revisará los trabajos del Comité Municipal Electoral; confirmando o rechazando las constancias expedidas por este organismo y en caso aprobatorio, extenderá las credenciales correspondientes; al finalizar sus actividades, la Comisión dará a conocer por medio de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los resultados de la calificación; los nombres de los ciudadanos electos y el número de votos obtenidos; publicados los resultados de las elecciones, los candidatos o sus representantes, podrán elevar protestas y reclamaciones de nulidad ante la misma Comisión; por escrito y en un periodo no mayor de tres días siguientes a la fecha de la publicación respectiva. La Comisión Estatal Electoral, remitirá al Congreso del Estado, en un lapso no mayor de tres días, las protestas y reclamaciones de nulidad que se le hayan presentado; para el efecto de que falle en definitiva, a lo más en la primera semana de sesiones del periodo ordinario.

Si el Congreso del Estado manifiesta que es nula la

elección de algún ayuntamiento, se convocará a nuevas elecciones lo más pronto posible. Mientras tanto, el Ejecutivo de la Entidad, designará un Consejo que se integrará con ciudadanos de la comunidad, que sustituirá al ayuntamiento saliente. Este Consejo actuará con las facultades que le corresponden a los ayuntamientos constitucionales y durarán en funciones hasta que tome posesión el ayuntamiento electo nuevamente.

La calificación de las elecciones municipales por la Comisión Estatal Electoral, se realiza en los siguientes Estados: Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz.

#### 2.4.GARANTIA DE SEGURIDAD Y ESTABILIDAD DE LOS

##### FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

La seguridad y estabilidad, es una garantía otorgada a los funcionarios municipales por la propia Constitución General de la República y consagrada en su artículo 115; en cuanto que, los miembros de un Consejo una vez electos y en el ejercicio de su empleo, no podrán ser removidos arbitrariamente al gusto de cualquier otra autoridad estatal o federal, o por deseo de algún individuo o individuos en particular.

Sí puede un ayuntamiento o alguno de sus munícipes ser removidos, pero para ello, deben de darse ciertos supuestos enmarcados en el propio artículo 115 y mediante ciertos

mecanismos establecidos en el mismo artículo constitucional antes citado.

#### 2.4.1. DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS.

La desaparición es una figura que la doctrina le ha dado el carácter de declarativa y no constitutiva, porque se declara un hecho en sí mismo, donde se trata de reconstituir el orden jurídico a través de un procedimiento y volver a la normalidad la vida municipal, que se ha visto perturbada por la ausencia de la totalidad de los miembros del ayuntamiento.  
(1)

La desaparición se puede dar por declaratoria de nulidad de las elecciones, llevada a cabo por medio de la legislatura correspondiente, o si los miembros que fueron electos no se hicieren presentes para el desempeño de sus respectivas funciones.

En cuanto a la desaparición por la nulidad de las elecciones, se caracteriza por un vacío de poder, al no renovarse las autoridades municipales.

Por lo que respecta a la no presentación para ocupar los cargos municipales, si no se justifica esta ausencia, implica una violación al artículo 36 fracción V de la Constitución Federal, que establece como obligaciones de los ciudadanos de la República: "desempeñar los cargos consejiles en los municipios donde se resida".

Compete a la legislatura del Estado respectivo además,

---

(1) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Apuntes del curso de Derecho Municipal. Facultad de Derecho, UNAM. 1990.

aplicar las sanciones a los munícipes omisos, las cuales se encuentran delineadas en el artículo 33 fracción I de la Constitución General de la República que dice: "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:"

I, "Por falta de cumplimiento sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará por un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley".

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la desaparición de ayuntamientos procede cuando:

I. "Surjan conflictos entre los miembros del ayuntamiento". (2)

II. "Se desintegre el cuerpo edilicio. (Devido a un hecho que imposibilite la presencia de munícipes, tanto propietarios como suplentes)". (3)

III. "Deje de funcionar normalmente el ayuntamiento". (4)

IV. "Ante la falta absoluta de la mitad mas uno de los integrantes del ayuntamiento durante un periodo consecutivo sin justificación". (5)

V. "Cuando el ayuntamiento desacata las legislaciones

---

(2) Gozáles Oropeza, Manuel. Estudios Municipales, Revista bimestral, Centro de Estudios Municipales, año II, julio-agosto, 1986, No. 10, p. 45.

(3) Ibidem.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

federales y estatales y por delegación del artículo 115, los reglamentos". (6)

VI. "Cuando medie la declaratoria de responsabilidad penal por comisión de hechos ilícitos. En virtud de que las autoridades municipales no gozan de fuero". (7)

#### 2.4.2. SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS.

La suspensión es una figura constitutiva; se diferencia de la desaparición, por sus efectos sancionadores; opera como una institución penal en contra de quienes infrinjan o violen las normas que rigen la vida municipal. Deviene de actos delictivos tanto del ayuntamiento en pleno, como de actos individuales de los miembros del mismo. (8)

Son causales de la suspensión las siguientes:

I. Por daños causados a la municipalidad como resultado del abuso de poder al infringir leyes, reglamentos o por usurpación de funciones.

II. Por malversación de fondos y bienes del municipio.

III. Por quebrantar de forma grave y continua los planes y programas de desarrollo municipal.

IV. Por violación a las garantías individuales de la población municipal.

V. Por realizar actos que trastornen o perturben la paz social y el orden público.

(6) Ibid.

(7) Ibid.

(8) Quintana Roldán, Carlos Francisco. Apuntes del curso citados.

VI. "Violaciones graves e intencionales a los convenios de coordinación". (9)

2.4.3. SUSPENSION DE MUNICIPES.

En la suspensión de ayuntamientos se dá un acto colectivo y en la suspensión de municipales es un acto individual, que -- se le aplica a los miembros del cabildo que han incurrido en violaciones a las instituciones municipales, llamadas también causas graves. Donde operan las mismas causales tanto para la suspensión de ayuntamientos, como para la suspensión de consejales.

No se dá en las leyes municipales actuales, la suspensión provisional o temporal que se daba en las constituciones locales del siglo pasado, creando por lo tanto, una gran confusión en las leyes orgánicas municipales de la gran mayoría de las entidades federativas; donde operan las mismas causales tanto para la suspensión como para la desaparición. Solo los Estados de Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala, establecen causales distintas para cada caso en particular sin confundirlas.

2.4.4. LA REVOCACION.

La revocación es otra figura contemplada por nuestra Constitución, como una imitación al sistema municipal norteamericano.

En Norteamérica y específicamente en el Estado de Iowa,

(9) González Oropeza. Op. Cit. p.55.

al llevarse a cabo las reformas municipales conocidas como el Sistema de Des Moines, se introduce la figura del Recall, como una medida a ofrecer al pueblo una acción más directa sobre el gobierno de la ciudad, (Comisión).

El Recall (artículo 18), o sea petición de revocación de un funcionario, electivo se aplica cuando se formula una petición firmada por el veinticinco de cien, al menos de los electores, en demanda de que se proceda a elegir un sucesor del funcionario que se quiere remover, exponiéndose en la petición los fundamentos de la misma, el Consejo ordenará y fijará el día de la elección. (10)

En nuestro país, esta figura ha contribuido a la confusión de objetivos; donde las leyes orgánicas municipales le asignan las mismas causales de la suspensión y de la desaparición; entre ellas tenemos:

- a) El ataque a las formas de gobierno y a las instituciones democráticas.
- b) Las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o a los programas de gobierno.
- c) Cuando se dicte una sentencia por delito.
- d) Por el abandono de funciones sin causa justificada.

En el Estado de Colima, se procede a la revocación, cuando el legislativo detecte que los miembros del ayuntamiento

(10) Posada, Adolfo. El régimen municipal de la ciudad moderna. Librería general de Victoriano Huerta Suárez, Madrid España, 1915, p, 213.

no cumplen con los requisitos que la ley exige para desempeñar el cargo, es decir, los llamados requisitos de idoneidad; como son: la nacionalidad, la vecindad, la edad, no pertenecer al estado eclesiástico, no tener cargo o comisión dentro del gobierno federal o estatal.

En el Estado de Guanajuato se procede a la revocación, cuando el municipio sea el culpable del ataque al sufragio.

En Tlaxcala, se dá curso a la revocación, cuando los consejales efectuen actos contra los criterios legítimos y mayoritarios de la comunidad.

En los Estados de Durango y Guerrero, las legislaciones municipales, conceden la acción popular contra los munícipes, por malversación de fondos y por delitos oficiales.

El Estado de Guanajuato ya mencionado, confiere la acción popular tanto para la suspensión y la desaparición, como para la revocación también.

Como se puede observar, la interpretación que se le ha dado a la figura de la revocación en las diversas legislaciones orgánicas municipales, es muy variada y versátil. Si la revocación es dejar sin efecto un acto de autoridad, no ha sido utilizado como tal y tampoco ha operado como en el sistema municipal norteamericano através del referendum o del plebiscito.

#### 2.4.5. GARANTIAS QUE OTORGA EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A LOS MUNICIPES O AYUNTAMIENTOS QUE CAIGAN EN LOS

## SUPUESTOS ANTERIORES.

Como en todo estado de derecho, el artículo 115 constitucional otorga garantías a los ayuntamientos en pleno o a cualquiera de sus miembros que caigan en los supuestos anteriores, para ser oídos y si procede, ser vencidos en juicio; pero sin que se lesionen sus garantías individuales, consagradas en la propia Constitución General de la República, para ello:

Deben ser declaradas por las legislaturas de los Estados.

La suspensión, la desaparición, o la revocación, deben de ser declaradas por las legislaturas de los Estados, quienes son las representantes directas del pueblo y no por cualquier autoridad, sea ésta federal o estatal.

Se necesita una votación calificada.

Para tomar la resolución de desaparecer, suspender o revocar un ayuntamiento o a alguno de sus integrantes, debe ser por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local y no menos.

Deben ser por causas previstas en una ley.

Para proceder en contra del cabildo o de alguno de sus miembros, debe ser por causas graves, definidas con toda precisión en leyes orgánicas municipales o en alguna ley local. "No se puede proceder por analogía o por mayoría de razón". (11)

(11) Quintana Roldán, Carlos F. Apuntes del Curso citados.

Se les dará derecho de audiencia.

Esto es, que el Consejo Municipal en pleno o alguno de sus consejales implicados en un ilícito, pueden y tienen la oportunidad procesal de ofrecer pruebas, acudir al desahogo de ellas y hacer los alegatos que a su juicio convenga, ante la propia legislatura de la Entidad respectiva, por la vía de la defensa.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, da la pauta procesal para cumplir con el requisito de previa audiencia, antes de llevar a cabo la declaratoria de desaparición, suspensión o revocación de un ayuntamiento o la de alguno de sus municipales: "El Congreso Local, nombrará una comisión para que estudie los hechos y a los cinco días rinda un informe detallado ante el pleno de la legislatura, la cual dictará la resolución sobre la desaparición, suspensión o revocación, a los ocho días siguientes".

#### 2.5. EFECTO QUE SE DA SI SE DECLARA DESAPARECIDO SUSPENDIDO O REVOCADO UN AYUNTAMIENTO.

En la fracción I cuarto párrafo del artículo 115 constitucional se dispone: "En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos

respectivos".

Al declararse la nulidad de las elecciones en un ayuntamiento, o los miembros que lo van a integrar, tanto propietarios como los suplentes renunciaren colectivamente, faltasen o no se presentaren al inicio de su periodo, la legislatura local procederá a la designación del cabildo, a propuesta del Gobernador de la Entidad Federativa respectiva.

#### 2.6. PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.

Este principio se encuentra previsto en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Federal que preceptua:

"Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en todos los municipios".

Sujetándose a este mandato constitucional, todas las leyes electorales estatales lo regulan en relación a sus municipios. Y de acuerdo con ello, una vez extendidas las constancias de mayoría, el Comité Municipal Electoral, basándose en el cómputo municipal realizado, procederá a la asignación de regidores de representación proporcional.

Para la asignación de estas regidurías, se considerarán los siguientes elementos: a) Porcentaje mínimo, b) Cociente electoral, c) Resto mayor.

Se entiende por porcentaje mínimo, al 1.5% del total de la votación emitida en los municipios que tengan más de veinte mil habitantes. Y 1% en municipios con menos de veinte mil.

b) Cociente electoral es el resultado de dividir la votación de los partidos con derecho a regidurías de representación proporcional, deduciendo los votos utilizados por el efecto de Porcentaje mínimo, entre los números de regidurías que faltan de repartir.

c) Resto mayor, se llama así al remanente mas alto entre los restos de votaciones de los partidos políticos, después de haber participado en la distribución del Cociente electoral.

#### Reglas de asignación.

I La Comisión nombrará a los partidos políticos que no hayan alcanzado el 1.5% del total de la votación emitida en la votación municipal.

II. Establecerá la votación efectiva del municipio; al deducir de la votación total, los votos de la planilla que resultó electa y los sufragios de los partidos políticos que no alcanzaron el 1.5%.

III. Se obtendrá el Cociente electoral, de dividir la votación efectiva entre el número de regidurías.

IV. Se otorga a cada partido político, de entre los candidatos a su planilla, tantos regidores como número de veces contenga su votación dicho cociente.

V. Si después de aplicarse el Cociente electoral, aún quedaren regidurías por repartir, estas se distribuirán entre los partidos minoritarios que no hayan alcanzado dicho cociente, asignándose una regiduría a cada partido, en orden

decreciente al número de votos que se hayan obtenido.

A quienes hayan resultado electos por ese principio, la Comisión Electoral Municipal les extenderá las constancias de asignación proporcional, remitiendo una copia de la misma al Presidente municipal en funciones, con un informe detallado acerca de las nominaciones efectuadas .

Las investiduras de Regidores de representación proporcional, seguirán el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, exceptuándose a quienes hubieren figurado como Presidente, Síndicos o Regidor Primero.

Contra la expedición de la constancia de designación proporcional, procede el recurso de queja.

**CAPITULO III**  
**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA**

La autonomía administrativa es otro de los aspectos importantes de la autonomía municipal, otorgada por el artículo 115 de la Constitución federal; en sus fracciones: segunda, tercera, quinta y sexta.

### 3.1. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

La fracción segunda del artículo 115 constitucional estatuye: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

A la persona se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones, clasificándose por la doctrina en personas físicas y en personas colectivas. El municipio por lo tanto, es un ente jurídico colectivo de derecho público.

Las características del municipio como persona colectiva son:

I. "La existencia de un grupo con finalidades unitarias y permanentes". (1)

II. "La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes". (2)

III. "Denominación o nombre. Es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás; generalmente el nombre va seguido de

---

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Volmen I. Porrúa, México, 1989, p, 169.

(2) Ibidem.

la abreviatura de la Entidad Federativa en que está circunscrito geográfica y jurídicamente". (3)

IV. "Ambito geográfico y domicilio. Es el lugar físico donde sus órganos de administración y dirección realizan sus funciones; circunscribiéndose a ciertos límites". (4)

V. "El patrimonio. Son todos los elementos con que cuenta el municipio, para desarrollar sus actividades y cumplir sus fines; dividiéndose en bienes del dominio público y bienes del dominio privado, e ingresos de carácter fiscal y extrafiscal". (5)

VI. "Régimen jurídico propio. Son las normas jurídicas que regulan la actividad del municipio, constituidas por la Constitución Federal, Constitución de la Entidad Federativa a la que pertenezca, leyes federales, leyes orgánicas municipales y las demás leyes reglamentarias municipales". (6)

VI. "Objeto. Son todas las actividades que lleva a cabo el municipio, previstas en su régimen jurídico propio". (7)

VIII. "Organos de representación. Este órgano dentro del municipio es el ayuntamiento, a través del cual se expresa la voluntad ciudadana y es elegido en forma directa por los electores". (8)

IX. "Los fines. Los fines que persigue el municipio son

(3) Ibidem.

(4) Op. Cit. p, 70.

(5) Ibidem.

(6) Ibid.

(7) Ibid. p, 71

(8) Ibid.

mediatos, persiguiendo el beneficio general, tendientes al bien común y público". (9)

### 3.2. FACULTADES PARA REGULAR SU ORGANIZACION INTERNA

#### NORMATIVAMENTE

Esta atribución le es otorgada al municipio por la fracción II párrafo primero del artículo 115 constitucional que preceptua: "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Las bases normativas expedidas por las legislaturas locales, deben poseer una índole de generalidad, al servir -- de marco jurídico de referencia, que guie la labor reglamentaria del municipio y nunca para coartar o limitar la mencionada actividad en perjuicio de la autonomía municipal.

La materia de la expedición de las bases normativas por los congresos locales en cuanto a la reglamentación municipal, no ha tenido una interpretación uniforme en todas las Entidades Federativas; encontrando que hay en nuestro país:

I. Estados que diciplinándose al mandato constitucional, sujetan la actividad reglamentaria de sus municipios a la

(9) Ibid.

expedición de las bases normativas por sus legislaturas locales, como Oaxaca, Nayarit, Colima y Durango.

II. Estados donde se toma como principio que las bases normativas están ya inmersas o existen en el conjunto de normas relacionadas con la municipalidad, sin necesidad de que el Congreso Local expida las bases normativas; entre ellos tenemos a los Estados de Sonora y Jalisco.

III. Estados en los cuales las bases normativas son incorporadas a sus leyes orgánicas municipales: Aguas Calientes, Guanajuato y Morelos. En este último Estado, a su Ley Orgánica Municipal, la denominaron Bases Normativas de los Municipios de Morelos.

### 3.2.1. BANDOS.

Bando. Anuncio público de una cosa, v.gr. de un edicto, de una ley, de un mandato superior, por voz de un pregonero ó por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato ó ley que se publica ó anuncia solemnemente.

La palabra bando viene, según unos, de la voz alemana bann, que significa territorio ó la facultad de establecerse en él, y según otros, es una de las que nos dejaron los vándalos y que deriva de baner, hoy bandera, con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que precedía a este acto, el nombre de bando. (10)

(10) Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Por Don Joaquín Escriche. Editora e Impresora Norbajacaliforniana, Ensenada B.C. 1974, p, 365.

Bandos extraordinarios o solemnes. "Son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en la demarcación municipal". (11)

El carácter de estos bandos es el de dar a conocer a la comunidad municipal, la conmemoración de fechas o actos notables de la municipalidad o del país; como es el de recordar a los héroes, hacer pública la elección, nombramiento o desaparición de las autoridades que rigen la vida política de la nación.

**Bandos ordinarios:**

Son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. (12)

En el bando se marcan las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que podrán aplicarse a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación. (13)

Bandos de policía y buen gobierno. Llamado también bando municipal, son disposiciones reglamentarias y administrativas

---

(11) Acosta Romero. Op. Cit. p, 783.

(12) Ibidem.

(13) Ibid.

que norman la vida política y administrativa del municipio; contienen preceptos de carácter general para los habitantes y vecinos de la municipalidad; basándose en lo establecido en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales, estos bandos definen de una manera más precisa la división política de lo que es el territorio municipal; con relación a los servicios públicos, los bandos municipales determinan como incumbencia del municipio, los sistemas de prestación, así como la forma de pago, uso y conservación de éstos.

### 3.2.2. REGLAMENTOS.

se define al reglamento como el:

Conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Y que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características sociales, económicas, culturales o históricas de cada municipio. (14)

Criterios que deben regir a la reglamentación municipal:

"Flexibilidad. El reglamento municipal no debe ser estático ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales o históricas del municipio". (15)

"Hagilidad. El reglamento municipal debe ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje

(14) INAP/BANOBRAS. Manual de Reglamentación Municipal. Tomo No. 5, México, 1989, p,p,14 y 15.

(15) Ibidem.

facilitando su aplicación". (16)

"Simplificación. El reglamento municipal debe ser breve y conciso, comprendiendo sólo los temas estrictamente necesarios que el contenido se reduzca al tema que trate el reglamento".

(17)

Se clasifican los reglamentos municipales en reglamentos internos y en reglamentos externos.

Los reglamentos internos:

Tienen por objeto regular el funcionamiento del ayuntamiento en tanto órgano colegiado deliberante; establece y regula la composición y estructura del mismo; define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros; las sesiones del cabildo; el procedimiento reglamentario municipal y las comisiones. (18)

Entre los reglamentos internos del cabildo se pueden citar:

Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal.

Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Reglamento de Control y Gestión Municipal.

Reglamento de Hacienda Municipal.

Reglamento de Planeación Municipal, etc.

Los reglamentos externos del municipio. Esta denominación obedece a que regulan diversas actividades de los vecinos y habitantes de la municipalidad, con intervención directa de la administración pública municipal.

Los reglamentos externos más comunes con que cuenta un

(16) Ibidem.

(17) Ibid.

(18) Ibid, p, 27.

ayuntamiento son:

- Reglamento de Seguridad Pública y Policía.
- Reglamento de Tránsito.
- Reglamento de Construcción.
- Reglamento de Servicios Públicos.
- Reglamento de Expendio de Bebidas Alcohólicas.
- Reglamento de Mercados.
- Reglamento de Panteones.
- Reglamento de Fraccionamientos, etc.

### 3.2.3. CIRCULARES.

Circular administrativa. "Representa una norma o un complejo de normas generales de carácter interno, emanadas de un órgano superior de la administración pública y destinada a órganos inferiores, para que ajusten cierta clase de actividades a lo que la misma establece". (19)

Características de la circular administrativa:

I. "Se basa en la supremacía que el órgano superior tiene sobre los inferiores en la organización jerárquica de la actividad de la administración". (20)

II. "Las circulares no tiene ninguna forma predeterminada ni es obligatoria su publicidad". (21)

(19) Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968.p,p, 1017, 1018.

(20) Ibidem.

(21) Ibid.

III. "No pueden ser impugnadas por ningún recurso en cuanto a normas internas de la administración, por parte de tercero afectado, sin perjuicio de que se pueda recurrir por cualquier ilegalidad que presente el mismo". (22)

#### 3.2.4. OTRAS DISPOSICIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.

La Constitución General de la República otorga además, facultades al municipio dentro de su demarcación territorial, para dictar cualquier otra disposición administrativa que no tenga las características de bando, reglamento o circular; para que al emitir dichas disposiciones, el ayuntamiento evite caer en estado de ilegalidad.

Dentro de estas disposiciones se pueden citar:

I. Los acuerdos que celebra el cabildo en pleno. Como ejemplo se pueden citar los acuerdos que se toman para erigir un organismo descentralizado; o los acuerdos tomados por el ayuntamiento para celebrar convenios con su Entidad Federativa, para que ésta se haga cargo de la administración y cobro de ciertas contribuciones.

II. Los certificados de residencia, expedidos por la autoridad municipal a extranjeros, para acreditar su estancia legal durante determinados periodos, ante las autoridades migratorias.

III. Los certificados que expide el ayuntamiento con el visto bueno y sanción para la celebración de juegos y sorteos

---

(22) *Ibid.*

dentro de su territorio. Donde certifica que éstos no violentan las costumbres del lugar y que además, los concesionarios cumplen con los requisitos exigidos en leyes y reglamentos.

IV. Los permisos que otorga a los particulares para efectuar el embellecimiento de fachadas en casas residencias y edificios.

### 3.3. LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La fracción III del artículo 115 constitucional decreta:  
"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) calles, parques y jardines.
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Agua potable y alcantarillado. El ayuntamiento presta este servicio por medio de una red de distribución, para hacerla llegar a la población, quien la consume en actividades

hogareñas, industriales y comerciales. Esta red de distribución debe contar con una infraestructura compuesta de tuberías, medidores, estaciones de bombeo y de acuerdo con los recursos técnicos y presupuestarios con los que cuente el ayuntamiento, sistemas de eliminación de impurezas.

Alcantarillado. Es el conjunto de ductos que recogen las aguas de deshecho que salen de los hogares, industrias, de los comercios y las aguas provenientes de las lluvias; para evitar las inundaciones y filtraciones en las comunidades.

Alumbrado público. Es el sistema de iluminación que establece el ayuntamiento por medio de la energía eléctrica, en los lugares públicos; como son las casas de gobierno, plazas, calles, deportivos y jardines; que permita a los ciudadanos de la localidad, transitar libremente por las noches.

Limpia. Es el aseo que se hace de las vías y lugares públicos, para conservar el buen aspecto del lugar y evitar focos infecciosos.

Mercados y centrales de abasto. Los mercados son obras urbanas cuyo destino es la actividad comercial. En el mercado concurren la oferta y la demanda de productos para fijar un precio de ellos, se intercambian artículos de primera necesidad, agrícolas, ganaderos y manufacturas para el consumo humano.

Las centrales de abasto, son obras ubicadas de preferencia en los municipios urbanos y metropolitanos; son amplias y modernas, cuentan con una infraestructura muy desarrollada, las actividades que se realizan son las mismas que las de los mercados, nadamás que la compraventa es al mayoreo, manejándose grandes volúmenes de mercaderías a un precio menor.

Panteones. "El establecimiento, funcionamiento, conservación y operación de panteones, constituye un servicio público municipal que comprende la inhumación, reinhumación y cremación de cadáveres y restos humanos". (23)

Es obligación del ayuntamiento, desarrollar por sí mismo o vigilar que se efectue la conservación y mantenimiento de los panteones y además que se observen las leyes sanitarias al respecto.

Rastro. Es la instalación destinada al sacrificio de aves y ganado para el consumo humano; equipado técnicamente para tales fines. Cuenta con zonas de inspección y sacrificio, sitios de desembarque y embarque, corrales e instalaciones para el lavado, pesado y marcado de carne; cuartos de refrigeración y hornos crematorios para la incineración de animales muertos por enfermedad para evitar contagios.

Calles parques y jardines. Calles es el área destinada al

---

(23) INAP/BABOBRAS. Manual de Servicios Públicos Municipales. Tomo No 1. México, 1989, p, 124.

tránsito urbano, que debe tener un nombre, un número o cualquier otro indicador que la haga identificable y localizable. Como parte de la vía pública, es todo espacio de uso común destinado al tránsito, permitiendo el acceso vehicular y peatonal, además de favorecer la iluminación solar y la ventilación de casas y edificios.

Parques. Son los espacios destinados por el ayuntamiento a la recreación, esparcimiento y convivencia sana de la comunidad; integrado de campos deportivos, juegos mecánicos infantiles y andadores dedicados a los paseantes.

Jardines. Son las áreas que el gobierno municipal destina al cultivo de plantas y flores con fines puramente ornamentales, siendo obligación del ayuntamiento su fertilización, podado, riego y limpia de ellos.

Seguridad pública y tránsito. Es una obligación del municipio mantener el orden y la libertad; dar seguridad y proteger la propiedad individual y colectiva. Para ello tiene la obligación de organizar a la policía municipal, la cual tiene el derecho de actuar con toda la fuerza de que es capaz, contra cualquier acto u omisión que ponga en peligro el desenvolvimiento individual y colectivo de la ciudadanía.

Tránsito. El municipio tiene la facultad de emitir disposiciones que regulen el tránsito vehicular y peatonal; realizar la construcción de calles y avenidas, pasos a desnivel y señalamientos viales, etc.

### 3.4 COMO PRESTA EL AYUNTAMIENTO ESTOS SERVICIOS.

El ayuntamiento otorga estos servicios de dos formas que son la directa e indirecta.

#### 3.4.1. PRESTACION DIRECTA.

Esta modalidad de prestación, se caracteriza por que el ayuntamiento se responsabiliza totalmente de la operación, mantenimiento y explotación de tales servicios. Creando para ello, la unidad técnica específica de la administración municipal llamada dirección, oficina o departamento de servicios públicos.

Y de acuerdo con las necesidades reales de la municipalidad y de su capacidad financiera y administrativa, es la complejidad de esta unidad. En los municipios urbanos del país, existe un departamento exclusivo para cada servicio.

Estas oficinas de servicios se crean por acuerdo del cabildo y dependen directamente del presidente municipal quien tiene la facultad de nombrar al director o encargado de dicha oficina, el cual está al frente del personal y administra los recursos financieros y materiales. Hay ciertos servicios que por su objetivo y carácter específico, el ayuntamiento tiene la obligación de prestarlos de manera directa como -- la seguridad pública y Tránsito.

#### 3.4.2. PRESTACION INDIRECTA.

Cuando el municipio se encuentre imposibilitado para prestar los servicios públicos de manera directa por carecer

de los recursos financieros y económicos y para evitar que la localidad se vea perjudicada por la falta de estos servicios que son tan necesarios para el desenvolvimiento de la población, recurre a la prestación indirecta.

#### 3.4.2.1. LA COLABORACION.

Dentro de la prestación indirecta, es la más usada por los municipios de nuestro país; donde el otorgamiento de un servicio público por colaboración, no requiere de grandes erogaciones de dinero, porque la ciudadanía y el ayuntamiento, se coordinan para financiar, operar y conservar los servicios públicos municipales.

#### 3.4.2.2. LA CONCESION.

Es este el medio legal, através del cual el municipio cede a una persona física o moral, la prestación y control de un servicio público municipal; a quien se le llamará concesionaria. Quien se sujetará a vigilancia del ayuntamiento.

El servicio concesionado, se formaliza por medio de un contrato, cuya figura son por un lado el ayuntamiento y los particulares; y por el otro, el objeto que es la concesión otorgada. Para ello, es necesario que el cabildo dé a conocer públicamente, su incapacidad para prestar el servicio por sí mismo.

Derechos que se arroga el Consejo Municipal en el contrato de concesión:

I. Modificar cuando lo estime pertinente, los términos

del contrato.

II. Inspeccionar en todo tiempo y lugar, las obras realizadas y el servicio.

III. Vigilar que toda la infraestructura destinada a la explotación del servicio, sea utilizada única y exclusivamente a tal fin.

IV. Evitar la especulación o trato preferencial a determinado grupo social por parte del concesionario.

V. Impedir la venta o cesión de las ganancias o derechos devenidos de la explotación del servicio, sin su previa autorización.

Obligaciones del concesionario:

I. Proporcionar el servicio de forma general, continua y uniforme.

II. Reparar y conservar las instalaciones periódicamente, para no afectar la continuidad del servicio.

III. No hacer distinciones en cuanto a la prestación del servicio, aplicando las tarifas legalmente establecidas.

Principios que deben regir a la concesión municipal:

I. En igualdad de circunstancias, se debe de dar preferencia a los nacionales y a vecindados en la municipalidad.

II. No deben menoscabarse los intereses de la sociedad municipal. Ni afectarse la organización estructural del ayuntamiento.

III. Se debe pedir la autorización de la legislatura

local, cuando la concesión otorgada sobrepase el periodo de tres años que dura el ayuntamiento; o cuando la concesión afecte los bienes inmuebles del municipio.

El cabildo no puede conceder la concesión:

I. A sus propios miembros.

II. A los funcionarios públicos, federales estatales o municipales. Y/o a empresas donde dichos funcionarios tengan intereses económicos y financieros.

III. A los particulares por afinidad civil: a los cónyuges y parientes en línea directa sin limitación de grados; a los parientes colaterales hasta el cuarto grado.

Se puede dar la cancelación de la vigencia del contrato respectivo, por las causas siguientes:

I. Por proporcionar el servicio de diferente forma a la estipulada en el contrato.

II. Por no pagar el monto establecido en el contrato.

III. Por irregularidad en la prestación del servicio.

IV. Por alteración de precios a las tarifas oficiales.

V. Por no realizar las reparaciones adecuadas a las instalaciones. Y por violación y desacato a las leyes y reglamentos municipales.

En la concesión opera la figura de la reversión, mediante la cual el municipio reincorpora para sí, la prestación del servicio público. Para declarar la reversión, el ayuntamiento debe realizar los estudios pertinentes para apoyar su

dictamen, en donde base la procedencia o improcedencia de la medida tomada. Para ello, se debe dar oportunidad a los afectados de defenderse.

El servicio público revertido por el ayuntamiento se puede volver a concesionar si éste no cuenta con los recursos necesarios para prestar el servicio por sí mismo.

#### 3.4.2.3. LA DESCENTRALIZACION.

Los llamados organismos públicos descentralizados, son creados por los congresos locales a iniciativa de los ayuntamientos, cuya finalidad es cumplir con una función específica.

La prestación de un servicio público efectuado por un organismo descentralizado, se caracteriza por:

- I. Poseer una personalidad jurídica y patrimonio propio.
- II. Su estructura administrativa y jurídica opera con independencia del ayuntamiento.
- III. Cuenta con su reglamentación interna propia.
- IV. Sus actividades son más ágiles y dinámicas.

Con la descentralización de un servicio, no se pierde la eficacia, la regularidad ni la igualdad; puesto que se encuentran sujetas al control y vigilancia del ayuntamiento para garantizar el cumplimiento del servicio.

Pasos seguidos para la creación de un organismo descentralizado:

- I. El acuerdo para erigir al organismo, es tomado por el

Consejo Municipal en pleno.

II. La iniciativa de creación del organismo, es enviada a la legislatura local, conteniendo primordialmente:

- a). Su organización jurídica interna.
- b). Los fines precisos que se persiguen.
- c). Los programas que se van a verificar, detallados de un modo general.
- d). Las consecuencias políticas, económicas y sociales que acarreará a la municipalidad la creación del mencionado organismo.
- e). Si las hubiere, que destino se le dará a las utilidades..

La legislatura estatal respectiva, estudia la propuesta y si no encuentra obstáculo alguno, otorgará su aprobación.

Con la descentralización de los servicios públicos, se permite la delegación de competencias, como forma de auxiliar al ayuntamiento en sus funciones, pero no se aplica a todos los servicios públicos; se exceptúan los que requieren unidad de mando como la seguridad pública.

### 3.5. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVA ECOLOGICA.

Al municipio le deviene esta facultad de la fracción V del artículo 115 constitucional que establece: "Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias".

### 3.5.1. APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

Los programas municipales de desarrollo urbano municipal, son las herramientas para el ordenamiento del centro o centros de población situados en el territorio municipal. Su formulación obedece al propósito, de proporcionar al ayuntamiento un marco general que posibilite, conforme a la estrategia definida por el propio programa, derivar instrumentos más precisos para la gestión municipal de las funciones urbanas encomendadas a la administración municipal. (24)

Los planes de desarrollo urbano municipal, se apoyan en otros medios de planeación urbana, como son los planes parciales, las declaratorias y las demás formas que norman el aprovechamiento del suelo; como los reglamentos de

(24) INAP/BANOBAS. Manual de Desarrollo Urbano Municipal. Tomo No. 4, México, 1989, p. 23.

fraccionamiento, de zonificación y los de construcción.

Para llevar a cabo estos programas, el municipio se auxilia en proyectos existentes en áreas federales y estatales integrados por los apartados subsecuentes: "Antecedentes, objetivos y políticas, diagnóstico, estrategia e instrumentación". (25)

I. Los antecedentes. Son las características más generales del municipio, que sirven para describir su categoría a nivel nacional, estatal o regional; la superficie cuadrada que tiene y sus linderos; sus características físicas y topográficas; número de poblaciones establecidas en su territorio y sus rasgos más sobresalientes; cómo está distribuida la población y sus fuentes económicas.

Es de suma importancia señalar el nivel normativo, y las bases jurídicas, en que se apoya el programa, para que surta el efecto deseado.

II. Los objetivos y políticas. En este inciso se detallarán los objetivos generales que se persiguen con este programa, haciendo una distinción muy precisa de los objetivos derivados y secundarios.

Se darán a conocer las políticas a seguir y su entrelazamiento con otras políticas sectoriales con mayor repercusión en la municipalidad.

---

(25) Op. Cit. p, 24.

III. El diagnóstico. Los objetivos y las políticas dan la pauta para la evaluación de la situación municipal y de allí elaborar el diagnóstico. Se estudian los elementos que conforman la estructura urbana y la influencia que tienen y tendrán en los problemas que afectan al urbanismo.

Primeramente se detallan las características topográficas y demográficas; el estado de las comunicaciones y los transportes de todo el territorio municipal; las costumbres más sobresalientes de las diferentes regiones; la continuidad y cantidad con que se aprovechan los recursos del municipio; condiciones que guardan los servicios públicos, y el porcentaje del territorio que alcanzan a cubrir; número de viviendas y el estado en que están; zonas de reserva ecológica y áreas verdes con que cuenta el municipio, etc.

Es de suma importancia para la realización de los fines del programa, ir captando las demandas de los distintos grupos comunitarios para que se incorporen y participen en él, a través de los comités y subcomités del programa y planes de desarrollo urbano municipal.

IV. Estrategia. Es la táctica seguida por la administración municipal, para abordar el problema, su forma de actuación y como alcanzar las metas fijadas. Toda la estrategia debe estar en relación directa con lo establecido anteriormente, precisándose el nivel de las acciones que deben realizarse para solucionar los problemas que se detecten.

La entidad ejecutora es la responsable de llevar a efecto las acciones y estrategias. Las acciones y estrategias que se ubican dentro del terreno de facultades municipales, son las llamadas bases de programación sectorial.

"Las que involucran entidades de la administración pública federal o estatal, representan el marco para la coordinación de acciones conjuntas. Y las que impliquen la participación comunitaria, son la base para la celebración de convenios con las organizaciones sociales". (26)

V. Instrumentación. En la instrumentación se pormenorizan las herramientas posibles para la realización del programa o plan, distinguiéndose los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros.

La instrumentación jurídica se compone de las leyes y reglamentos que otorgan al ayuntamiento la base legal, para la realización de las actividades que se efectúen dentro de la municipalidad.

Los instrumentos administrativos; son los dispositivos que facultan la ejecución, seguimiento, evaluación, revisión y actualización de los planes y programas.

Los instrumentos financieros, son los recursos económicos que respaldan los planes y programas una vez aprobados.

Las declaratorias.

Son los actos jurídicos y administrativos, cuyo objeto es

---

(26) Ibidem. p, 26.

el de regular el derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles; cumpliendo así con el mandato constitucional establecido en el artículo 27 párrafo tercero de nuestra Carta Magna, relacionado con los temas de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Se rigen estas declaratorias por los ordenamientos establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, por las leyes estatales de desarrollo urbano y por las leyes y reglamentos municipales en la materia.

El artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos, estipula: "A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. Para ese efecto se entenderá por zonificación:

I. "La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población".

II. "La determinación de los aprovechamientos predominantes de las distintas zonas de las áreas a que se refiere la fracción anterior".

III. "La reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias correspondientes. Las determinaciones a que se refieren las fracciones I y II, deberán estar contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano municipal".

Artículo 36.- "Las declaratorias de usos, reservas y

destinos, deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano... En ningún caso podrán expedirse dichas declaratorias en ausencia o contravención de los planes o programas a que se refiere el párrafo anterior".

Artículo 37.- "Para los efectos de esta ley se establecen las siguientes definiciones:"

I. "Provisiones: Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población".

II. "Usos: Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población".

III. Reservas: Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento".

IV. Destinos: Son los fines públicos a que se prevean dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población".

Al ser adquiridos estos predios por los Estados y Municipios, se les considera de inmediato de utilidad pública; si estos terrenos se ubican dentro de zonas ejidales o comunales, es promovida la expropiación, de acuerdo con la Ley Federal Agraria...

Vigencia y entrada en operación de las declaratorias de los planes o programas.

Una vez proyectado y formulado el plan o programa, deberá someterse a la administración municipal para su aprobación. Haciéndose constar este hecho en su respectiva

acta.

Y, ya aprobado el plan por el ayuntamiento, se envía al Gobernador de la Entidad junto con el acta de aprobación del cabildo, para que se publique en el Periódico Oficial del Estado, en los términos establecidos por la legislatura local.

La Ley General de Asentamientos Humanos Ordena: Artículo 44.- "Los planes o programas y declaratorias que establezcan proviciones, usos, reservas y destinos de áreas o predios, entrarán en vigor a Partír de su publicación en los periódicos oficiales y deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes en el Registro de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón de la materia...".

#### 3.5.2. PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES.

"La finalidad de crear reservas territoriales es proporcionar las condiciones para el crecimiento de los centros de población de manera armónica y ordenada". (27)

Los planes o programas de desarrollo urbano realizado en los centros de población, deberán tomar las precauciones debidas, para constituir superficies reservadas para la expansión a posteriores desarrollos.

Se eligen estas extensiones de terreno, mediante el

---

(27) INAP/BANOBRAS. Op. Cit. p, 29.

dictamen de previos estudios técnicos, donde se selecciona la opción más viable a partir de dos criterios:

a) Salvaguardar la actividad agrícola, conservando los predios de más alta productividad.

b) Siempre se deben crear los polos urbanos, en áreas donde la introducción de la infraestructura urbana no resulte muy costosa o se mantenga en razón de los recursos existentes.

En las declaratorias, se debe establecer con precisión cuales son las áreas destinadas a las reservas territoriales; para su cabal aprovechamiento, el ayuntamiento debe formular un programa parcial, donde se regule la utilización de esas superficies.

En todas las Entidades Federativas de la República, se han establecido Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Constituyéndose este Comité en la instancia que concrete las acciones entre los entes relacionados en el proceso de la formación de Reservas Territoriales.

Es precidido dicho comité, por el Ejecutivo del Estado respectivo, con la participación oficial de los representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Desarrollo Social (SeDeso), los representantes estatales de desarrollo urbano, interviniendo también los ayuntamientos, ejidatarios, colonos, agrupaciones sociales y gremiales.

En el procedimiento para la constitución de las reservas, intervienen el gobierno federal, estatal y municipal; componiéndose de las siguientes fases:

"Elaboración de propuestas, adquisición, habilitación, enajenación, urbanización-edificación y adjudicación". (28)

I. Elaboración de la propuesta. Es realizada ésta, por el cabildo o por los gobiernos estatales, cuyos técnicos pueden solicitar el asesoramiento del área técnica de la Secretaría de Desarrollo Social.

La propuesta deberá ser sancionada por el Comité de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Este Comité es convocado por el Ejecutivo del Estado, cuyos integrantes al final de la sesión, emitirán una resolución sobre la posibilidad de explotar los predios que se proponen.

Una vez sancionada la propuesta por el Comité, se somete a la consideración del Gobernador de la Entidad Federativa, quien la dirige acompañada de una solicitud para la compra de los terrenos a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Social; la cual evaluará la propuesta y si de acuerdo con sus programas la considera viable, formula un dictamen favorable.

2.- Adquisición. La Secretaría de Desarrollo Social (SeDeSo), efectúa la compra de los terrenos solicitados. Y dependiendo del tipo de tenencia a que correspondan los

(28) Ibidem. p, 30.

predios, es el proceso que se sigue para la adquisición de ellos.

Si los fundos son de propiedad particular, se realiza una compraventa; realizada la negociación, el gobierno estatal solicita a la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales la evaluación de los terrenos, con la finalidad de fijar el valor con el que deberá operar la transacción, de cuyo precio se dá parte a la Notaría Pública encargada de elaborar la escritura pública respectiva con base a ese monto.

Cuando la tenencia de la tierra se encuentre bajo régimen ejidal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Social, requiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que desarrolle y proyecte el decreto de expropiación; el avalúo para fijar el precio correspondiente y establecer el monto de la indemnización a los ejidatarios afectados con la resolución, es fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Una vez expedido el decreto de expropiación por el Ejecutivo Federal, es elaborado un convenio por medio del cual, la Secretaría de Desarrollo Social, cede al Gobierno del Estado o al municipio, los predios para la realización del programa de desarrollo urbano municipal.

En el convenio se establecen los usos y destinos que la entidad encargada del programa dará al suelo, los precios de venta, los grupos sociales beneficiados con el programa, etc.

3.- **Habilitación.** Es un proyecto elaborado por el área técnica del programa, para dotar de la infraestructura primaria y dejar aptos los terrenos para que sean urbanizados; esta habilitación comprende la construcción de vías de acceso y obras para la introducción de los servicios.

4.- **Enajenación.** Al término de las obras de introducción de la infraestructura primaria, el gobierno estatal cede por medio de un convenio, fracciones del predio obtenido al municipio, para iniciar los trabajos de urbanización.

En los convenios de cesión estado-municipio, se incorporan las mismas condiciones del convenio federación-estado, en relación a los usos y destinos, precios de venta y características de los grupos sociales beneficiados.

5.- **Urbanización y edificación.** De acuerdo con los términos establecidos en los convenios, el ayuntamiento mediante su área técnica competente, realiza los proyectos de urbanización, construcción de viviendas y las obras de urbanización. Todas las obras proyectadas son efectuadas por las dependencias municipales de obras públicas.

El financiamiento para la edificación de las viviendas, puede provenir de las instituciones estatales o federales de acuerdo con los convenios celebrados. En los convenios se establecen los procedimientos de comercialización de los lotes o moradas, los financiamientos otorgados a los beneficiados para la adquisición y la forma de recuperación de lo invertido.

6.- Adjudicación. Terminada la comercialización de los hogares o de los lotes, procede la etapa de adjudicación a los adquirentes. Concluyendo este proceso con la escrituración de las casas o predios a favor de los beneficiarios finales.

### 3.5.3. CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACION DEL SUELO EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES.

En la práctica los ayuntamientos enfrentan dificultades, para asumir cabalmente estas funciones. Las legislaciones de los estados se encuentran en proceso de adecuación, a fin de que se establezcan los instrumentos faltantes y se ajusten los existentes, para consolidar el cuerpo normativo que permita a la administración municipal llevar a cabo este propósito. (29)

En nuestro país, en realidad son pocos los municipios que cuentan con una reglamentación íntegra y actualizada en este ramo.

Reglamento de usos del suelo. El fin de este reglamento es otorgar la normatividad para que de acuerdo a ella se rijan los Estados y los municipios y de este modo poder ejercer sus atribuciones en la materia. Estos reglamentos deben estar relacionados con los planes o programas de desarrollo urbano federales y con las leyes estatales de desarrollo urbano.

Atañe a este reglamento establecer y fijar los diferentes usos que se le den al suelo de acuerdo con los siguientes

---

(29) Ibidem. p, 40.

elementos:

I. Normas técnicas para determinar los usos del suelo. Son las expresiones y criterios más comunes en materia de urbanización, que permiten situar de un modo específico y concreto los usos del suelo, de acuerdo a la clasificación establecida.

II. La intensidad. Es el factor resultante al sumar la totalidad de la superficie construida y de dividirla entre el total del terreno.

III. La densidad. Es la relación que existe entre el número de habitantes y la unidad de superficie cuadrada del suelo.

IV. Criterios para los usos permitidos y condicionados por zona. Donde cada predio en particular requiere de ciertos requisitos para ser usado. Por ejemplo, las áreas verdes no pueden ser usadas como estacionamientos; además, se deben prever las superficies para la construcción de obras adicionales.

V. Compatibilidad entre los usos. El ayuntamiento tiene la obligación de vigilar que los usos no se mezclen, por que hay usos que por su naturaleza es imposible que coexistan con otros. Como ejemplo tenemos el uso escolar o habitacional, donde no puede haber compatibilidad con un área vecina donde se fabriquen explosivos.

Los usos del suelo se pueden clasificar de variadas

formas, entre ellas tenemos:

1. Conjunto habitacional o multifamiliar.
2. Habitación unifamiliar.
3. Lugares recreativos.
4. Zonas comerciales.
5. Parques industriales.
6. Centros turísticos.
7. Espacios dedicados a los servicios.
8. Oficinas gubernamentales.
9. Zona escolar.
10. Predios destinados a actividades agrícolas y pecuarias.

#### 3.5.4. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.

"La falta de una oferta de tierra suficiente, oportuna y a precios accesibles para los grupos de la población de bajos ingresos, ocasiona frecuentemente la ocupación irregular de terrenos sin urbanizar y que por sus características físicas y/o relativas a su situación jurídica, se encuentran fuera del mercado inmobiliario". (30)

El ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones, interviene en la regularización de esos asentamientos precarios, con la finalidad de evitar la ocupación ilegal de acceso al suelo por un lado y por el otro, promover programas

---

(30) Ibid. p, 33.

de corte social al mejorar la calidad de vida del pueblo que vive en esas condiciones. Para ello, el ayuntamiento debe aprovecharse de los fondos federales y estatales dirigidos a apoyar la urbanización, compra de lotes y construcción de viviendas populares.

Al darse los asentamientos irregulares sobre terrenos que no son aptos para el desarrollo urbano, en estos casos el ayuntamiento debe proceder a la reubicación de los habitantes, con el fin de otorgarles seguridad jurídica y para mejorar sus condiciones de vida.

Un programa de reubicación de familias de berá estar apoyado en una política de redensificación urbana, utilizando baldíos dentro del área urbana de la localidad o mediante el desarrollo parcial de reservas territoriales, conforme a los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.  
(31)

La regularización de la tenencia de la tierra sigue una serie de procedimientos legales, los más usuales son:

I. El ayuntamiento sirve de mediador entre el dueño del predio invadido y los ocupantes, para llegar a un acuerdo de compraventa, manejando el asunto como mucha equidad, sin lesionar los derechos de una y otra parte.

II. Cuando la ocupación ocurre en áreas ejidales o comunales, el ayuntamiento gestiona la regularización ante el

---

(31) Ibidem. p. 36.

Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

III. La propuesta del ayuntamiento es analizada y se constata su congruencia con los planes y programas federales y estatales de desarrollo urbano de centros de población.

IV. El Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial, nombra una comisión quien emite un dictamen aprobando o rechazando la propuesta.

V. Si la propuesta es aprobada, el Comité Estatal de Reservas Territoriales, la envía junto con la solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORET).

VI. La Secretaría de la Reforma Agraria recaba información, efectúa los estudios necesarios y hace acopio de toda la documentación sobre el caso, integrando con todo ello un expediente que gira a la Secretaría de Desarrollo Social para que emita su dictamen.

VII. El Comité Estatal de Reservas Territoriales, da fe de los hechos por medio de un acta circunstanciada, enviando una copia de la misma a todos los interesados.

VIII. Después de levantada el acta, se solicita la intervención de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, quien evaluará los terrenos y fijará la cantidad de la indemnización a los afectados.

IX. El Cuerpo Consultivo agrario, por órdenes de la Secretaría de la Reforma Agraria, procede a elaborar el proyecto donde se decreta la expropiación de los terrenos que se pretende regularizar.

X. El proyecto de expropiación, debe ser refrendado por los titulares de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Desarrollo Social.

XI. El decreto de expropiación es expedido por el Presidente de la república, quien además ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

XII. La Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, son las encargadas de la ejecución del decreto. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, hace los proyectos de lotificación y los inscribe en los registros correspondientes, interviniendo para los fines que se estimen necesarios la Secretaría de Desarrollo Social y el gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

XIII. La fase operativa comprende la contratación y venta de lotes de terreno; en esta operación participan la Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el gobierno del estado y la autoridad municipal.

XIV. En el proceso de adjudicación de los predios, interviene el ayuntamiento directamente, implicándole un acrecentamiento de sus ingresos por la vía del traslado de

dominio y de los impuestos que va a percibir.

### 3.5.5. OTORGAMIENTOS DE LICENCIAS Y PERMISOS DE CONSTRUCCION.

"Estos reglamentos contienen las normas técnicas y especificaciones que deben cumplir las edificaciones que se erijan en cada predio, para garantizar la seguridad de sus estructuras e instalaciones, la estabilidad y la higiene, así como la de los predios y zonas colindantes". (32)

El Congreso Local es el responsable de expedir los reglamentos de construcción en los Estados y las licencias de construcciones, son expedidas por el ayuntamiento.

#### Características de los reglamentos de construcción.

Las normas contenidas en los reglamentos de construcción, someten las construcciones iniciales y sus instalaciones a las restauraciones, a las ampliaciones y derribos o demoliciones.

Los reglamentos de construcción describen y clasifican las construcciones, sujetándolas a las superficies mínimas y máximas que deben tener, así como la cantidad de niveles, la resistencia y solidez, de acuerdo con los usos para los que fueron diseñados.

En los reglamentos, se establecen las formalidades para el otorgamiento de licencias y autorizaciones; norman y regulan:

---

(32) Ibidem. p, 46.

El uso de las vías públicas, la habitabilidad, funcionamiento, higiene y acondicionamiento ambiental de los proyectos arquitectónicos; las instalaciones obligatorias complementarias para los distintos tipos de edificaciones; la integración al contexto urbano; las medidas de seguridad estructural y de emergencias (33)

Contienen los reglamentos la obligación de los edificadores, de permitir la entrada a las autoridades municipales encargadas de supervisar las obras, proporcionar seguridad a los empleados en la construcción y a los transeúntes durante el transcurso de la edificación; se le fijan responsabilidades incluso penales, a los directores y responsables directos en caso de ilícitos cometidos en la persona de los trabajadores o en el desarrollo de la construcción; finalmente, el reglamento preceptua lo relacionado con la conservación y el mantenimiento de los inmuebles.

### 3.5.6. PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVA ECOLOGICA.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, define cuales son las atribuciones del municipio en esta materia.

Artículo 60."Compete a las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que

(33) Ibidem.

se establezca en las leyes locales".

I. "La formulación de la política y de los criterios ecológicos".

II. "La prevención y restauración del equilibrio ecológico".

III. "La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica".

IV. "La prevención y control de la contaminación de la atmósfera...".

V. "La prevención y control de la contaminación de las aguas federales... y de las jurisdicciones de los estados".

VI. "El ordenamiento ecológico local, particularmente en los asentamientos humanos...".

En relación con la fracción tercera anterior, esta ley establece:

Artículo 55.- "Los parques urbanos son aquellas áreas de uso público, constituidas por las entidades federativas y los municipios en los centros de población, para obtener y preservar el equilibrio en los ecosistemas urbanos industriales, entre las construcciones, equipamientos e instalaciones respectivas y los elementos de la naturaleza de manera que se proteja un ambiente sano, el esparcimiento de la población y los valores artísticos, históricos y de belleza natural que se signifiquen en la localidad".

Artículo 56.- "Las zonas sujetas a conservación ecológica

son aquellas constituidas por las entidades federativas y los municipios en zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que existan uno o más ecosistemas en buen estado de conservación, destinadas a preservar los elementos naturales indispensables al equilibrio ecológico y al bienestar general".

Artículo 60. "Las declaratorias para el establecimiento, conservación, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas.. contendrán los siguientes elementos:"

I. "La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente".

II. "Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección".

III. "La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente y las modalidades y limitaciones a que se sujetará".

IV. "La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación".

V. "Los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área".

La Federación los estados y los Municipios podrán celebrar convenios de coordinación para la conservación de las reservas.

Artículo 67. "Los acuerdos de coordinación...regularán las materias que estimen necesarias entre otras:"

I. "La forma en que los gobiernos de los Estados y de los Municipios participarán en la administración de la reserva".

II. "...La elaboración del programa de manejo de la reserva, con la formulación de compromisos para su ejecución".

III. "El origen y destino de los recursos financieros para la administración de la reserva".

IV. "Los tipos y forma como se ha de llevar a cabo la investigación y la experimentación en la reserva".

Artículo 68. "El programa de manejo de la reserva deberá contener por lo menos, lo siguiente:"

I. "La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de la reserva, en el contexto nacional, regional y local".

II. "Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control".

III. "Los objetivos específicos de la reserva".

IV. "Las normas técnicas aplicables cuando corresponda, para el aprovechamiento de la flora y la fauna,... así como aquellas destinadas a evitar la contaminación del suelo y aguas".

Artículo 79. "Para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre y acuática, se considerarán los

siguientes criterios:"

I. "La preservación del hábitat natural de las especies de la flora y fauna del territorio nacional, así como la vigilancia de sus zonas de reproducción".

II. "La protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a la protección e investigación".

III. "La protección y desarrollo de las especies endémicas, o en peligro de extinción, a fin de recuperar su estabilidad poblacional".

IV. "Combate al tráfico ilegal de las especies".

V. "El fortalecimiento, ... rehabilitación y repoblamiento de especies de fauna silvestre".

VI. "Concertación con la comunidad para propiciar su participación en la conservación de especies".

En tanto que las legislaturas locales dictan las leyes respectivas, y los ayuntamientos emiten los reglamentos y bandos de policía y buen gobierno para regular las materias que son de su competencia, corresponde a la federación la aplicación de esta ley en el ámbito local en coordinación -- con las autoridades estatales y la participación que concierne a los ayuntamientos.

### 3.6. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE CONURBACION.

La fracción VI del artículo 115 constitucional ordena:

"Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

La Ley General de Asentamientos Humanos, que rige a nivel federal la materia del desarrollo urbano, contiene disposiciones de orden público e interés social. En su capítulo III "De las conurbaciones", dispone:

Artículo 18. "...el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos tiendan a formar una continuidad demográfica".

Artículo 19. "...El fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el Periódico Oficial correspondiente, Si se localizan en más de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación".

Artículo 20. "En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva, se realizará según corresponda, o bien conjuntamente por los gobiernos de los

municipios de las entidades federativas involucradas y de la Federación, o bien sólo por los gobiernos de los municipios y de la entidad federativa".

Artículo 21. "Para efectos de la fracción VI del artículo 115 constitucional, es zona de conurbación el área circular generada por un radio de treinta kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y la que resulte de unir los centros de población correspondientes".

Artículo 24. "Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes, para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento. La comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Social, en representación del Gobierno Federal".

### 3.6.1. COORDINACION ENTIDAD FEDERATIVA MUNICIPIO.

Con estas bases jurídicas, el municipio está facultado para celebrar convenios de coordinación para la prestación de los servicios públicos con su Entidad Federativa, ya sea por efectos de la conurbación o por insuficiencia de recursos para prestarlos directamente.

En las leyes orgánicas municipales de los Estados se establecen disposiciones relacionadas con la celebración de convenios de coordinación en este ramo. Los convenios se deben efectuar sobre bases claras y específicas, para evitar conflictos entre las partes involucradas.

Los convenios de coordinación deben contener los deberes y obligaciones del Estado y el municipio, tiempo de duración del convenio y las bases económicas para su prestación.

### 3.6.2. LA COORDINACION ENTRE MUNICIPIOS.

Este tipo de coordinación se da por la asociación de dos o más municipios de una misma entidad, cuyo objetivo es solamente la prestación de un servicio público, ante la imposibilidad de los municipios de prestarlos aisladamente, debido a una serie de factores.

La asociación municipal debe estar sujeta a la Ley Orgánica Municipal o a ley especial expedida por el Congreso Local. Esta asociación debe contener principalmente en su acta constitutiva:

- I. Términos y condiciones a que se sujeta la coordinación.
- II. Plazos de duración de las obligaciones.
- III. Limitaciones a que se sujetarán los municipios coordinados y asociados.
- IV. Qué órganos jurisdiccionales son los indicados para resolver los conflictos que resultaren en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

La asociación municipal es viable si concurren las hipótesis siguientes.

I. Que exista voluntad en los municipios que pretenden coordinarse.

II. Tener conciencia cabal de las ventajas y desventajas de la unión.

III. No permitir que se desvíe el fin primordial de la asociación.

IV. Comunicar al gobierno de la Entidad Federativa y al Congreso Estatal respectivo, los motivos de la asociación.

V. Mantener informada a la localidad los beneficios que derivarán de la coordinación.

VI. Establecer que tipo de servicios son los que se van a coordinar.

VII. Elaborar un acta constitutiva de la asociación, donde se establezcan los deberes y obligaciones de cada uno de los municipios asociados, la que deberá ser firmada por las autoridades involucradas.

**CAPITULO IV**  
**AUTONOMIA FINANCIERA**

#### 4. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FRACCION IV

##### PARRAFO PRIMERO.

La autonomía financiera es dada al municipio por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la cual estatuye: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:"

##### 4.1. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Se define a la hacienda pública municipal como "...el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad". (1)

En esta definición se expresa el ámbito que debe comprender la hacienda pública municipal, integrada por los recursos municipales, el patrimonio municipal y el gasto público.

Los recursos municipales.

La administración pública mexicana dentro de sus tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal, tiene la necesidad de allegarse recursos para cumplir con sus fines

---

(1) INDETEC. La hacienda municipal en México. Guadalajara México, 1989, p, 15.

económico-sociales y para su propio sostenimiento.

El municipio está facultado para atraerse recursos por medio de la recepción de ingresos fijados por la Constitución Federal y las legislaturas locales, los cuales están compuestos por todos los bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como los ingresos en numerario o no numerario que obtiene por cualquiera de los siguientes rubros:

I. "Bienes patrimoniales (productos)". (2)

II. "Los provenientes del ejercicio de atribuciones fiscales, (impuestos, derechos y contribuciones especiales)". (3)

III. "Los provenientes del ejercicio de facultades de regulación y vigilancia: Sanciones administrativas y fiscales (aprovechamientos)". (4)

IV. "Los provenientes de la facultad de promover cambios en el régimen de propiedad de bienes (expropiación)". (5)

V. "De la posibilidad de ser beneficiario de la voluntad de particulares o entes públicos (herencias, subsidios, donaciones)". (6)

VI. "Por coordinación con otro nivel de gobierno". (7)

---

(2) Ibidem. p, 43.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

(6) Ibid.

(7) Ibid.

VII. "Del crédito público". (8)

4.2. LOS RECURSOS PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.

"Patrimonio es el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecunariamente, que como resultado de su actividad normal, a acumulado el municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones". (9)

El patrimonio se compone de los bienes, los derechos adquiridos sobre los mismos y las inversiones que un ayuntamiento posee.

Los bienes patrimoniales del municipio se clasifican en bienes del dominio público y en bienes del dominio privado.

4.2.1. BIENES DEL DOMINIO PUBLICO MUNICIPAL.

El artículo 767 del Código Civil para el Distrito Federal, decreta: "Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes de propios".

El citado Código preceptua en su artículo 768: "Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en ley, pero para aprovechamientos especiales, se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevean las leyes respectivas".

Los bienes destinados a un servicio público, son los que

---

(8) Ibid.

(9) Ibid.

el ayuntamiento utiliza para satisfacer las necesidades de la comunidad, como son el agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, etc.

Bienes de propios. El mismo Código Civil citado establece: artículo 772. "son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente. y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de ley".

Por lo tanto:

Estos derechos sobre los bienes de propios existen en aquellos casos en que el municipio es arrendatario, comodatario o usufructuario de bienes de particulares, cuyo derecho es susceptible de una valoración pecunaria... el municipio podrá tratándose del arrendamiento, disfrutar de su derecho del bien ajeno por el tiempo que dura el contrato. (10)

"Si el municipio es comodatario, su derecho consiste en usar el bien ajeno por el tiempo estipulado en el contrato de comodato sin nada a cambio". (11)

Si se trata del usufructo, "en que el municipio se considera usufructuario, en virtud de esta calidad, le faculta para usar y disfrutar ampliamente el bien...". (12)

Representando un valor económico valuable en dinero, todos estos derechos forman parte del patrimonio municipal.

A su vez los bienes del dominio público se dividen --

(10) INDETEC. "El Patrimonio Municipal". Hacienda Municipal, (Guadalajara). 1989, No. 27, p, 31.

(11) Ibidem.

(12) Ibid.

en bienes inmuebles y en bienes muebles.

Con respecto a los bienes inmuebles el Código Civil para el Distrito Federal, dice en su artículo 750: "Son bienes inmuebles:"

I. "El suelo y las construcciones adheridas a él".

II. "Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares".

III. "Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto adherido".

IV. "Las estatuas, relieves, pinturas, otros objetos de ornamentación colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, de tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente".

En relación a los bienes muebles, el referido Código Civil define: artículo 752. "Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley".

Artículo 753. Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que puedan trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior".

Artículo 754. "Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud --

de acción personal".

Los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

**Inalienabilidad.** Por estar destinados al uso común o a un servicio público, están fuera del comercio, no son objeto de compraventa.

**Imprescriptibilidad.** Si los particulares llegan a estar en posesión de esos bienes por un tiempo determinado, éstos no pueden ser adquiridos por prescripción, pues los derechos del municipio no se extinguen por el simple transcurso del tiempo.

**Inembargabilidad.** Tampoco procede el embargo contra el municipio por ninguna vía de apremio.

Como generan recursos los bienes del dominio público:

El municipio obtiene ingresos de los bienes de uso común por el uso, aprovechamiento, permisos, licencias, autorizaciones y concesiones.

**Derechos de uso.** Es la disposición que el municipio hace de sus bienes con el fin de obtener ingresos, esos usos son:

Por el uso y prestación de servicios en los cementerios municipales; por hacer uso de los corrales municipales; por el cobro de estacionamientos de vehículos y aprovechamientos de la vía pública; por la guarda de vehículos en los corralones; por los servicios de mercados y abasto, etc.

**Permisos, licencias y autorizaciones.**

Se definen como las actividades administrativas que

lleva a cabo el municipio a favor de los particulares, para que éstos realicen actividades a las que tienen derecho, y que están restringidas por el ayuntamiento, por que pueden llegar a lesionar la tranquilidad, seguridad, salubridad o economía ciudadana.

#### 4.2.2 LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO MUNICIPAL.

Los bienes del dominio privado municipal acrecientan el patrimonio del municipio por medio de la "permuta, la expropiación, la prescripción y las adjudicaciones (judiciales y administrativas)". (13)

Están sujetos estos bienes a la legislación civil, es decir, son enajenables, prescriptibles y embargables, salvo disposición en contrario.

Obtención de recursos sobre los bienes del dominio privado.

El municipio obtiene recursos provenientes de los bienes del dominio privado por el uso, aprovechamiento o enajenación; agrupándose dichos ingresos por concepto de rentas y enajenaciones.

Rentas provenientes de la propiedad inmobiliaria.

Los ayuntamientos sujetándose a las disposiciones de las constituciones locales, leyes orgánicas municipales y a --- las leyes fiscales municipales, podrán otorgar en

---

(13) Ibidem. p, 24

arrendamiento sus bienes muebles e inmuebles, tomando en consideración:

I. "Que las rentas por el uso o aprovechamiento de bienes, propiedad de los municipios, se determinará de acuerdo con la tarifa que establezca la ley de ingresos de cada municipio". (14)

II. "Los contratos deberán celebrarse de acuerdo a los preceptos legales de la materia". (15)

III. "Los arrendatarios de los bienes municipales están obligados a utilizar dichos bienes única y exclusivamente para los usos que tengan registrados en la tesorería municipal". (16)

IV. "Los gobiernos municipales podrán convenir con los poseedores la forma y términos, conforme a los cuales se darán por terminados los contratos de arrendamiento que les otorguen la posesión del bien". (17)

Estos ingresos los obtiene el municipio por el arrendamiento de locales comerciales o bienes de su propiedad como pueden ser: mercados, bodegas, kioscos, terrenos, galeras, camellones, plazas, pasajes, banquetas, etc.

Enajenación de bienes.

Cuando un bien haya dejado de ser útil a los fines del

(14) INDETEC.Op. Cit. p, 48.

(15) Ibidem.

(16) Ibid.

(17) Ibid.

municipio, éste estará habilitado para desincorporarlo cuando la ley lo permita o mediante decreto expedido por el Congreso Estatal. De esta manera el municipio se beneficia al obtener ingresos por dicha enajenación; reservándose el ayuntamiento el dominio del bien y de los intereses hasta la liquidación total del precio de la cosa.

Los pagos provenientes por la enajenación de los bienes que pertenecen a la hacienda municipal, deberán hacerse en la tesorería del municipio.

Dentro de los ingresos generados por el patrimonio del municipio, se incluyen los provenientes por la venta de formas para los trámites administrativos, venta de derechos y por la venta de publicaciones.

Las inversiones financieras que realicen los municipios constituyen también el patrimonio municipal. Estos ingresos los obtiene el ayuntamiento mediante la colocación de capitales que le generan intereses como son: "Los valores depositados por el municipio en las instituciones de ---- crédito o en el mercado bursátil; y los títulos de empresas en las que el municipio tenga participación en el capital social". (18)

#### 4.3. LAS CONTRIBUCIONES.

El Código Fiscal de la Federación Ordena:

Artículo 2o. "Las contribuciones se clasifican en

---

(18) INDETEC. Op. Cit. p, 49.

impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos...".

I. "Impuestos son las cantidades establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma...".

II. "Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas."

III. "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público."

#### 4.3.1. INGRESOS.

Ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la ley de ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales. (19)

Los ingresos municipales se agrupan en ingresos ordinarios y en ingresos extraordinarios.

Ingresos ordinarios, son los que percibe el municipio en forma regular continua y uniforme por un año.

Ingresos extraordinarios, son los recursos adicionales

---

(19) INAP/BANOBRAS. Estructura de la Hacienda Municipal. Manual No. 10, México, 1989, p, 13.

que recibe el municipio, para hacer frente a necesidades imprevistas.

El municipio recibe ingresos por los siguientes conceptos: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Impuestos. (\*)

Derechos. (\*)

Productos. "Son los ingresos que recibe (el municipio) por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales". (20)

Aprovechamientos. "Son los recargos, multas y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuestos, derechos o productos". (21)

Participaciones. Es el dinero que la Constitución Federal y las leyes federales integran a los municipios por diferentes conceptos.

#### 4.3.2. ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS.

El sujeto, el objeto, la base, la tasa, la cuota y la tarifa, son los elementos que establecen las cantidades que se deben cobrar por cada concepto.

Existen dos tipos de sujeto:

---

(\*) Ver. Infra. 4.3. Fracciones I y III.

(20) Ibidem.

(21) Ibid.

**Sujeto Activo.** Es la federación, los estados y los municipios, quienes son los facultados para exigir el pago de las contribuciones.

**Sujeto Pasivo.** Llamado también contribuyente, quien tiene la obligación de pagar las contribuciones al municipio.

**Objeto.** Es la circunstancia que señala la ley como el hecho generador de un impuesto, un derecho, una aportación o una contribución, pudiendo ser el objeto una persona física, una persona moral, un documento o un bien mueble.

**Base.** Llamada así la cuantía sobre la que se determina el impuesto que deberá pagar el contribuyente.

**Tasa.** Es el tanto por ciento establecido de la base que precisa la ley de ingresos municipales para un determinado objeto tributario.

**Cuota.** Es la cantidad que la ley de ingresos establece en forma específica y concreta para cobrar ciertos conceptos.

**Tarifa.** Es la agrupación de cuotas o tasas aplicables a objetos tributarios de una misma clase.

#### 4.4. INCISO a) DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO

##### 115 CONSTITUCIONAL

Prescribe este inciso: "Percibirán (los municipios) las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los

inmuebles".

**Fraccionamiento.** Se define como fraccionamiento, a la división hecha en un terreno en lotes y que requiere del trazo de una o más vías públicas.

**División.** Es la partición realizada en un terreno y que no necesita del trazo de vías públicas; las subdivisiones de terrenos mayores de diez mil metros cuadrados, darán lugar a los fraccionamientos.

**Consolidación.** Es la actividad que comprende la excavación, compactación y construcción en los terrenos para dotarlos de infraestructura urbana y hacerlos aptos para el desarrollo comunitario.

**Traslación.** "La traslación de dominio o de la propiedad, se verifica entre las partes por mero efecto del contrato de compraventa". (22)

Al mencionarse a la traslación en este inciso, se refiere a las contribuciones que obtiene el municipio en "las operaciones traslativas o en los programas de fomento de la vivienda o de regularización de la propiedad inmueble". (23)

**Mejora.** La Ley General de Asentamientos Humanos, dispone: Artículo 33.- "El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de incipiente desarrollo o

(22) Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico. Librería Basán, México, 1978, p, 240.

(23) Ley del Notariado. Editorial Porrúa, México, 1988, p, 90.

deterioradas física o funcionalmente, de un centro de población

#### 4.4.1. PARRAFO PRIMERO DEL INCISO a) DE LA FRACCION

##### IV DEL ARTICULO 115

Dispone este párrafo: "Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones".

Fundamentados en esta disposición legal, los gobiernos de las Entidades federativas, pueden coordinarse con los ayuntamientos, con el fin de asumir total o parcialmente la planeación, programación y cobro de las contribuciones a cargo del municipio, quien por razones de insuficiencia de recursos técnicos, humanos y financieros, no puede llevar a cabo por sí mismo esa actividad.

Los convenios deben estar redactados en términos claros y precisos, teniendo las características siguientes:

I. Debe ser acordado por el Consejo Municipal.

II. Hacer una descripción minuciosa de la contribución convenida.

III. Plazo a que se sujetará el convenio sin sobrepasar el periodo administrativo del cabildo. Si esto ocurre, deberá ser autorizado por la legislatura local.

IV. Deberes y obligaciones d una y otra autoridad: municipal y estatal.

V. Fin que tendrán esas contribuciones.

VI. El modo en que terminará el convenio.

4.4.2. INCISO b) DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115.

Determina este inciso: "Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados".

Bases, montos y plazos.

Bases. La base es un término que tiene una acepción cuantitativa y otra cualitativa.

Base cuantitativa: Es la cantidad mínima que deben recibir los municipios en relación a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Base cualitativa: "Son los fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a los congresos locales para determinar los montos de las participaciones federales que deberán asignarse a los municipios de una misma entidad federativa". (24)

Montos. "Resultan ser las cantidades que los gobiernos estatales deben entregar a cada uno de los municipios después de haberse aplicado a cada caso en particular, los indicadores que sirvieron de base para el cálculo de participaciones". (25)

(24) De la Cruz Robles, José. La Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipal. Tesis de licenciatura, México. 1990, p, 221. (Fac. de Der. UNAM).

(25) Ibidem.

Plazos. Es el tiempo en que cada Entidad Federativa, debe entregar a sus municipios las participaciones federales que les correspondan, fijado por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo sexto párrafo segundo. (\*)

#### 4.5. LA COORDINACION FISCAL.

El sostenimiento básico de la coordinación fiscal, está conformado por el sistema de participaciones, que es el medio por el cual la Federación y las Entidades Federativas han compartido la recaudación de ciertos impuestos.

##### 4.5.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL.

Esta coordinación fiscal tiene sus antecedentes en las Convenciones Nacionales Fiscales.

La primera Convención Nacional Fiscal, se llevó a cabo en el mes de agosto de 1925, tuvo como objetivo, estudiar los campos de imposición de los niveles de gobierno, llegándose a varias conclusiones relacionadas con el programa de la concurrencia tributaria y reformas constitucionales que no se llevaron a la práctica.

En la segunda Convención Nacional Fiscal que se efectúa en el año de 1932, se dan las bases para establecer el sistema de participaciones a estados y municipios, con el rendimiento de ciertos impuestos federales, los cuales tampoco se aplicaron.

La tercera Convención Nacional Fiscal, se realiza en el

---

(\*) Véase infra. 4.6.2.

año de 1947, en esa Convención se debate por un nuevo y amplio sistema de participaciones a los estados y municipios.

Obteniéndose de esa tercera Convención, los siguientes resultados:

I. "La creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, de 1947." (26)

II. "La primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 1948." (27)

III. "La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953." (28)

IV. "La Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (1954)." (29)

Con estos antecedentes, la coordinación fiscal se inicia en forma en el año de 1973, conservando varias de sus características actualmente, surgiendo los órganos de coordinación con representantes de las Entidades Federativas y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el año de 1978, la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que era la columna vertebral de la coordinación fiscal, ya no respondía a los requerimientos del

(26) INAP/BANOBRAS. Op. Cit. p. 81.

(27) Ibidem.

(28) Ibid.

(29) Ibid.

país, era un sistema pasado, que requería de otro impuesto más amplio, ágil y moderno; siendo el año de 1979, el último en que persistió el sistema tradicional de participaciones, por que en el mes de diciembre de 1978, se promulgó y publicó -- una nueva Ley de Coordinación Fiscal, entrando en vigor el primero de enero de 1980.

El objetivo principal de la Ley de Coordinación Fiscal, es el de agrupar al sistema fiscal entre la Federación, -- las Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal.

Este ordenamiento otorga participaciones a los municipios de cada Entidad Federativa a través de:

- I. El Fondo General de Participaciones.
- II. Productos devenidos de la Explotación de Bosques.
- III. Participaciones en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- IV. Fondo de Fomento Municipal.
- V. Participaciones Directas a los Municipios en Impuestos al Comercio Exterior.
- VI. Reserva de Apoyo y Contingencia a las Entidades Federativas.

#### 4.6. EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

"Se constituyó en 1980 con el 13% de los ingresos anuales de la federación por concepto de impuestos, su objetivo es resarcir a estados y municipios los impuestos que éstos dejan de percibir al derogar sus contribuciones locales al

adherirse al sistema de coordinación fiscal". (30)

#### 4.6.1. INTEGRACION DE ESTE FONDO.

El artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal decreta:

"El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio".

"La recaudación federal participable será lo que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos".

"No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos".

#### 4.6.2. COMO SE DISTRIBUYE ESTE FONDO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las reglas de distribución a los Estados, son establecidas por el propio artículo segundo de esta Ley, en su párrafo quinto, fracciones I, II y III:

"El Fondo de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

(30) INAP/BANOBRAS. Op. Cit. p. 95.

I.- "El 45,17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate".

"El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto nacional de Estadística , Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio".

II.- "El 45.17% en los términos del artículo 3o de ésta Ley".

El artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal define: "La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o de esta Ley, -- se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:"

$$CP = \frac{\sum_i B_i}{TB}$$

Donde:

$CP$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

$TB$  = Suma de  $B_i$

$i$  = cada entidad federativa.

$$B^i = \frac{(CP)^i_{t-1} + (IA)^i_{t-1}}{I-A^i_{t-2}}$$

Donde:

$CP^i_{t-1}$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IA^i_{t-1}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$IA^i_{t-2}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

"Los impuestos asignables a que se refiere este artículo son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios".

III.- "El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate".

"El Fondo de Participaciones se adicionará con el 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Del 0.5% participarán las Entidades Federativas y los municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos, distribuyéndose entre dichas entidades conforme al coeficiente efectivo del Fondo general de Participaciones que le tocará en el ejercicio que se calcula".

"El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos".

"Así mismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que represente, en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso".

"También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación".

"Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución".

Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del

80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989".

#### 4.6.3. DISTRIBUCION DEL FONDO DE ENTIDADES FEDERATIVAS A LOS MUNICIPIOS.

Está reglamentada la forma de distribución a los municipios de este fondo, en el artículo sexto de la Ley de Coordinación Fiscal, estatuyendo:

"Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general".

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pagos a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

"Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la

participación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o de esta Ley".

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones salvo lo dispuesto en el artículo 9o de esta Ley. Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus Municipios".

#### 4.7. PRODUCTOS DEVENIDOS POR LA EXPLOTACION DE BOSQUES O TERRENOS.

En relación con estos productos, el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal establece: "En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales".

#### 4.8. PARTICIPACION EN EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS.

"Establece el último párrafo del artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal:

"Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentren coordinadas

con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieren celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, participarán del 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto. De esta participación corresponderá cuando menos, el 20% a los municipios de la entidad que se distribuirá entre ellos en la forma que lo determine la legislatura respectiva".

#### 4.9. EL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

El Fondo de Fomento Municipal, fué establecido para incrementar los ingresos de los municipios del país, sustituyendo los impuestos adicionales al comercio exterior.

##### 4.9.1. ANTECEDENTES DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

Como antecedentes del Fondo de Fomento Municipal, tenemos a las Juntas Federales de Mejoras Materiales y su liquidación; y el auge petrolero iniciado en 1979.

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

El Gobierno federal con el objeto de apoyar a los municipios fronterizos y a los que cuentan con puertos, emprendió diversas políticas que los fortalecieran económicamente. Para ello creó los impuestos al comercio exterior, destinados al mejoramiento urbano de esas poblaciones como fueron: el impuesto adicional del 2% sobre la tarifa general del impuesto de exportación, y del 3% sobre la tarifa general del impuesto de importación.

"Estos impuestos adicionales se destinaron a constituir los ingresos adicionales o patrimonio de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, algunas de las cuales realizaron en la circunscripción que le fué asignada, obras urbanas de importancia significativa". (31)

Con la reforma administrativa emprendida por el Gobierno Federal en 1980, a las Entidades Federativas se les quitaron desiciones que les otorgaron exclusivamente a la Federación, e inversamente se decidió liquidar a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, por estimar que las actividades que éstas efectuaban, suplian ampliamente a las del municipio, ya que debido a su poder financiero las Juntas tenían más poder económico que los ayuntamientos en donde se asentaban.

Al mismo tiempo en que se liquidaba a las Juntas, se implantó a la Ley aduanera el artículo 11 bis, que decía: "La recaudación que se efectúe en las aduanas fronterizas o marítimas por concepto de los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Importación y, sobre el Impuesto General de Exportación, será participable a los municipios donde tengan asuntos dichas aduanas, hasta el 95% sobre el monto total de la recaudación que cada una de estas efectúe por los referidos conceptos, siempre que los municipios -- se hagan cargo de la prestación de los servicios o de la

---

(31) INDETEC. OP. Cit. p, 78.

realización de las obras públicas que correspondan a la Junta Federal de Mejoras Materiales de esa localidad...".

Este artículo fué reformado, indicando que esta participación era: "para la realización de obras y prestación de servicios públicos, de conformidad con programas básicos de significación social, correspondiendo a la federación la fiscalización de los programas, examinar los ingresos y disponer el monto de tales participaciones y también el tiempo de pago".

En el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980, al mismo tiempo que se deroga el artículo 11 bis de la Ley Aduanera, aparece publicada la modificación y adición al artículo 2o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se instituíó el Fondo de Fomento Municipal.

El auge petrolero de 1979.

Este auge originó que en el año de 1980, se subdividiera el impuesto adicional sobre la tarifa general de exportación; estableciéndose la tasa del 1% adicional sobre la tarifa general para exportaciones petroleras, gas natural y sus derivados, manteniéndose el 2% adicional en todas las demás exportaciones, dando como resultado que en 1980, ese impuesto del 1% adicional, beneficiara únicamente a los municipios portuarios por donde se llevó a cabo la exportación petrolera.

Por tal motivo, el Congreso de la Unión consideró injusto que este ingreso adicional por exportaciones petroleras se

centrara en un solo municipio, por lo que se determinó adicionar el artículo 2o-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Del año 1987 a la fecha, el artículo 2o-A, se ha ido reformando y adicionando cada año, de acuerdo con los criterios fiscales de la Federación, cuyo fin es lograr una integración más completa de este Fondo, que redunde en beneficio de las haciendas públicas municipales de la nación.

#### 4.9.2. INTEGRACION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

El artículo 2o-A fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal prescribe: "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, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, (se distribuirá) en la siguiente forma:"

I.- "El 30% se destinará a formar el Fondo de Fomento Municipal".

2.- "El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

#### 4.9.3. CONCEPTOS POR LOS QUE PUEDEN COBRAR DERECHOS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Señala el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal: "Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- "Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive las que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:"

a).- "Licencias de construcción".

b).- "Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado".

c).- "Licencias para fraccionar o lotificar terrenos".

d).- "Licencias para conducir vehículos".

e).- "Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos".

II.- "Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:"

a).- "Registro Civil".

b).- "Registro de la Propiedad y del Comercio".

III.- "Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos de uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción, los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública".

IV.- "Actos de inspección y vigilancia".

"Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no

quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios".

"Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación".

#### 4.9.4. DISTRIBUCION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

La misma fracción III, del artículo 2o-A párrafo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, establece la forma en que se distribuye este Fondo a Entidades Federativas y municipios.

"El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:"

$$CE = \frac{i \cdot A}{t \cdot TA}$$

Dónde:

$i$   
**CE** = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.  
 $t$

$i$   
**TA** = Suma de A

$i$  = Cada Entidad.

$$A = \frac{\sum_i (CE)_{t-1} + \sum_i (IPDA)_{t-1}}{\sum_i IPDA_{t-2}}$$

$i$   
**CE** = Coeficiente de participación de la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.  
 $t-1$

$i$   
**IPDA** = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.  
 $t-1$

$i$   
**IPDA** = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior al cual se efectúa el cálculo.  
 $t-2$

"Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos".

#### 4.10. PARTICIPACIONES POR IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Estas participaciones se otorgan a los municipios fronterizos y a los que cuentan con aduana para apoyar su desarrollo.

Obtención de estas participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal , artículo 2o-A fracciones I y II preceptua:

I.- "95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten".

II.- "3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto general del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con las fronteras o litorales, por los que se realice materialmente la

salida del país de dichos productos".

Entrega a los municipios de estas participaciones.

Establece el último párrafo del artículo 20-A: "Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios".

#### 4.11. RESERVA DE APOYO Y CONTINGENCIA A LAS

##### ENTIDADES FEDERATIVAS.

Esta reserva se encuentra prevista por el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal al definir: "Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 50% de dicha reserva será distribuida cuatrimestralmente y el 50% restante, se entregará al cierre del ejercicio fiscal y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. La reserva se distribuirá para garantizar un crecimiento en las participaciones igual a la recaudación federal participable".

"La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga la mayor, hasta agotarse".

#### 4.12. LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La fracción IV del artículo 115 constitucional inciso c) párrafo segundo prescribe: "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

#### 4.12.1. LA LEY DE INGRESOS.

La Ley de Ingresos es un proyecto de ley elaborado por el ayuntamiento y aprobado por el Congreso Estatal en los términos y plazos establecidos en las Constituciones Locales o en las Leyes Hacendarias Municipales. Su vigencia es anual y en ella se aprueba el presupuesto y sus fuentes de procedencia.

"De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes de ingreso tienen una periodicidad de un año. al cabo del cual.. automáticamente dejan de producir sus efectos". (32)

Una de las cualidades de la Ley de Ingresos es: Que no es obligatorio que contenga toda su integración y características de cada fuente de ingresos que debe percibir un municipio, por lo que con la aprobación de esta Ley, se impide el arduo trabajo de estar cada año aprobando y discutiendo toda la legislación fiscal que ha operado año tras año y por lo tanto, la Ley de Hacienda Municipal permanece vigente por mucho

---

(32) INDETEC. Op. Cit. p. 163.

tiempo, "permitiéndose a través de la Ley de Ingresos, actualizar algunas disposiciones que se requieren para cada ejercicio". (33)

La Ley de Ingresos es idéntica en su estructura a la Ley de Hacienda Municipal, al establecer para el pago de tributos que debe receptor el municipio y todas sus fuentes de ingresos, la cuota, montos y plazos que regirán para todo un ejercicio fiscal.

"En algunas ocasiones la Ley de Ingresos contiene aspectos modificados del procedimiento de pago y de algunos trámites especiales con respecto a determinadas fuentes de ingresos". (34)

Cuando estas modificaciones se repiten o se vuelven continuas, se pasan de lleno a la Ley de Hacienda Municipal que se encuentre vigente en la Entidad Federativa.

Es de vital importancia tomar en cuenta los ingresos con los que cuenta el municipio durante un ejercicio fiscal, para de allí elaborar el presupuesto de egresos.

#### 4.12.2. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

"El presupuesto de egresos es elaborado, revisado y aprobado por el propio ayuntamiento, siendo un medio de control y evaluación del gasto público municipal". (35)

(33) Ibidem.

(34) Ibid.

(35) Ibid.

"Este presupuesto, ligado a la planeación financiera se lleva a cabo en base a la Ley de Ingresos Municipales y es también la base respecto a la coherencia entre plan y programas, así como la congruencia entre montos disponibles y montos efectivamente aplicables". (36)

Por lo expuesto anteriormente, se puede deducir que el presupuesto de egresos permite al ayuntamiento en relación a sus recursos financieros disponibles, manejarlos adecuadamente; prever lo que se va a necesitar en un año fiscal municipal; y en cuanto a los gastos, llevar un control estricto de ellos.

En nuestro país se manejan dos tipos de presupuestos: el presupuesto por objeto del gasto; y el presupuesto por programa. Pero esto sólo se da en los municipios urbanos y metropolitanos.

#### 4.13. PARRAFO 10. INCISO c) FRACCION IV DEL ARTICULO

##### 115 CONSTITUCIONAL.

El párrafo 10. inciso c) fracción IV del artículo 115 constitucional, dice: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni

(36) *Ibidem.* p, 38.

instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

#### 4.13.1. LOS BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.

La Ley General de Bienes Nacionales estatuye:"

Artículo 2o.- "Son bienes del dominio público:"

I. "Los de uso común".

II. "Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo y 42 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

III. "Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o de esta Ley;"

IV. "El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;"

V. "Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilicen para dicho fin y los equipados a éstos, conforme a la ley;"

VI. "Los muebles históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;"

VII. "Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;"

VIII. "Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por ley inalienables e imprescriptibles;"

IX. "Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas, o esteros de propiedad

nacional;"

X. "Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;"

XI. "Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y -- las piezas artísticas o históricas de los museos;"

XII. "Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional;"

artículo 34.- "Están destinados a un servicio público, por lo tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2o:"

I. "Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como el Poder Ejecutivo y sus dependencias;"

II. "Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes

Legislativo y Judicial;"

III. "Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración Pública Federal;"

IV. "Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la federación;"

V. "Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios;"

VI. "Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados o de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, que estén directamente asignados o afectos a exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios."

"No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior, los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto."

De acuerdo con este párrafo, instituciones como: PEMEX, UNAM, ISSSTE, IMSS, etc., si cuentan con inmuebles dedicados a fines distintos para los que fueron creados; como son tiendas, clubes sociales, centros recreativos y hoteles, estos organismos deben pagar impuestos a los municipios en donde se encuentren ubicados dichos bienes.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Históricamente la institución municipal se consolida como la célula política básica, donde se hacen latentes las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

SEGUNDA. La característica principal que distinguió al municipio, es la autonomía que le fué otorgada por los gobiernos, llámense éstos imperiales o centrales.

TERCERA. La autonomía municipal estuvo sujeta al tiempo y lugar donde se desarrolló el municipio.

CUARTA. En Roma la autonomía municipal desaparece junto con el imperio.

QUINTA. En España, la autonomía municipal ayuda a consolidar al imperio, el cual ya consolidado, la suprime.

SEXTA. En Inglaterra, la autonomía municipal, es un efecto de la desaparición de las instituciones medievales.

SEPTIMA. En los Estados Unidos de Norteamérica, la autonomía de las municipalidades se vá dando paulatinamente, conforme se vá sustituyendo el sistema de frenos y contrapesos en el gobierno de la ciudad, por el sistema de gobierno de la capacidad y la eficacia.

OCTAVA. El municipio de la época virreinal en México, careció totalmente de autonomía; porque todas las desiciones, tanto políticas como administrativas, eran dictadas al real arbitrio de la metrópoli española; convirtiendo a esta institución, únicamente en un ente ejecutor.

NOVENA. Durante el movimiento de independencia, y ya emancipado nuestro país de la Corona Española, en los diversos ordenamientos y constituciones que rigieron la vida política de nuestra Nación, se reguló a la institución municipal; a veces ampliamente y en otras muy a la ligera, dependiendo de la línea seguida por el gobierno en turno; pero no se le dota al municipio de una autonomía real.

DECIMA. En la Constitución de 1917, la Comisión encargada de su redacción, trató de dotar al municipio de una autonomía total como corresponde a un nivel de gobierno, pero ésta se quedó a medias por muy diversos motivos.

DECIMA PRIMERA. Es hasta 1983, que con las reformas constitucionales de ese año, cuando el municipio alcanza su plena autonomía.

DECIMA SEGUNDA. En materia política, el municipio se consolida como la base fundamental de la democracia, al recaer en él, el ejercicio de la soberanía popular.

DECIMA TERCERA. En este aspecto, se debe establecer con precisión en la Constitución Federal, cual es el órgano encargado para calificar las elecciones municipales. Por que al no existir uniformidad, en cada Entidad Federativa éstas se califican de muy diversas formas.

DECIMA CUARTA. Se debería agregar un apartado al artículo 115 constitucional, donde se definan una por una cuales son las "verdaderas causas graves"; para que se pueda

declarar desaparecido, suspendido o revocado un ayuntamiento; o suspendido y revocado, cualquiera de sus consejales.

DECIMA QUINTA. De la fracción I segundo párrafo del mencionado artículo, se debe derogar la revocación, por carecer de sentido esta figura en nuestra Carta Magna.

DECIMA SEXTA. En cuanto a la autonomía administrativa, se deben precisar y uniformar los criterios relacionados con las bases normativas que expiden las legislaturas locales, para evitar su dispersión y así beneficiar la facultad reglamentaria municipal.

DECIMA SEPTIMA. Con la facultad adquirida por el municipio para expedir sus reglamentos, bandos, circulares y demás disposiciones administrativas, el ayuntamiento adquiere mayor rapidez y eficacia en sus actividades internas. Pues si estas disposiciones fueran elaboradas por otras instancias o niveles de gobierno que desconocen los alcances y necesidades municipales, se crearía un caos administrativo; por ser las municipalidades muy diferentes hasta en un mismo Estado.

DECIMA OCTAVA. Al prestar los municipios los servicios públicos más indispensables, se ha beneficiado de manera significativa a las comunidades; donde el municipio como un nivel de gobierno que está en relación directa con la población, conoce las necesidades más apremiantes que aquejan a una localidad.

DECIMA NOVENA. Con los poderes conferidos en materia --

de regularización de la tenencia de la tierra, asentamientos humanos y ecología a nivel municipal, se avanza positivamente; al poder actuar el ayuntamiento con plenas facultades y sin restricciones cuando lo considere necesario, sin esperar la intervención del gobierno federal o estatal.

VIGESIMA. Con la autonomía financiera otorgada por -- la fracción IV del artículo 115 constitucional, se trata de sacar al municipio mexicano, de las penurias y necesidades a que se vió sometido por años y años.

VIGESIMA PRIMERA. Se les dota a las municipalidades de los medios jurídicos, que las lleven a su fortalecimiento pleno en materia financiera y hacendaria.

VIGESIMA SEGUNDA. Se crean múltiples instituciones a nivel federal, que orientan y asesoran a los funcionarios municipales en materia fiscal.

VIGESIMA TERCERA. Estos organismos además realizan estudios y programas, con el único propósito de que los municipios alcancen solidez en sus finanzas públicas.

VIGESIMA CUARTA. De manera directa se fortaleció la recaudación de los impuestos municipales.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1978.
- INDETEC. La Hacienda Municipal en México. Guadalajara México, 1989.
- Momsen, Theodor. La Historia de Roma. Elios, México, 1976, Volumen VI.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Porrúa, México, 1985.
- Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Huerta Suárez, Madrid España, 1915.
- Posada, Adolfo. Escritos Municipales. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1979.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa, México, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Porrúa, México, 1958.
- ---

Leyes Fundamentales de México. Porrúa, México, 1978.
- Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa, México, 1985.

## APUNTES

- Quintana Roldán, Carlos Francisco. Curso de Derecho Municipal. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1990.

## TESIS

- CruzRobles, Jose de la. La Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipal. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1990.

## ENCICLOPEDIAS

- Enciclopedia Jurídica Homeba. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1968. Volumen II.
- México a través de los Siglos. Editorial Cumbre, México, 1956, Volumen II.

## DICCIONARIOS

- atwood, Roberto. Diccionario Jurídico. Librería Basán, México, 1978.
- Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe. Madrid España, 1978, Volumen III.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México, 1985. Volumen II.
- Escriche Joaquín (Don). Diccionario de Legislación y jurisprudencia. Editora e Impresora Norbajacaliforniana, Ensenada México, 1974.
- Glosario de Términos de Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SeDeSo), México, 1978.

## ARTICULOS EXTRAIDOS DE REVISTAS

- González Oropeza, Manuel. "La autonomía municipal de las legislaturas locales". Estudios Municipales, (México, D.F.) 1989, No. 10 p,p, 41-58.

- INDETEC. "El Patrimonio Municipal". Hacienda Municipal. (Guadalajara), 1989, No. 27, p,p, 23-31

#### FOLLETOS

- INAP/BANOBRAS. Manual de Servicios Públicos. Tomo No. 1 México, 1989.
- INAP/BANOBRAS. Manual de Desarrollo Urbano Municipal. Tomo No. 4, México, 1989.
- INAP/BANOBRAS. Manual de Reglamentación Municipal. Tomo No. 5, México, 1989.
- INAP/BANOBRAS. Estructura de la Hacienda Municipal. Tomo No. 10, México, 1989.
- INAP/BANOBRAS. Manual de Control y Gestión Municipal. Tomo No. 11, México, 1989.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Particulares de las Entidades Federativas.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Aduanera.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio

**Ambiente.**

- Ley del Notariado para el Distrito Federal.
- Ley Agraria.
- Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos.
- Leyes Electorales de las Entidades Federativas.
- Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades federativas.
- Reglamentos municipales.