

406  
25-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

"FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO  
CONSTITUCIONAL MEXICANO"

T E S I S

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

*Isabel Henestrosa Zárate*



TESIS EN  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

OCTUBRE 1993



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

INTRODUCCION . . . . .	1
------------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTE HISTORICO JURIDICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

I. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO . . . . .	3
II. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO . . . . .	4
III. CONSTITUCION DE 1812 . . . . .	4
IV. CONSTITUCION DE 1814 . . . . .	6
V. CONSTITUCION DE 1824 . . . . .	6
VI. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 . . . . .	7
VII. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 . . . . .	7
VIII. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843 . . . . .	9
IX. ACTA CONSTITUTIVA DE 1847 . . . . .	10
X. CONSTITUCION DE 1857 . . . . .	10
XI. CONSTITUCION DE 1917 . . . . .	12
XII. LAS REFORMAS DE 1983 . . . . .	19

### CAPITULO SEGUNDO

#### ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

I. LOS ELEMENTOS MUNICIPALES . . . . .	30
II. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO . . . . .	31

III. CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL . . . . .	41
IV. FACULTADES, ATRIBUCIONES Y COMETIDOS DE LOS MUNICIPIOS	43
V. LA AUTONOMIA MUNICIPAL . . . . .	44
VI. EL MUNICIPIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION . . . . .	46

### C A P I T U L O   T E R C E R O

#### ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

I. DEFINICION DE ADMINISTRACION MUNICIPAL . . . . .	51
II. AYUNTAMIENTO . . . . .	54
III. PRESIDENTE MUNICIPAL . . . . .	58
IV. SINDICOS . . . . .	60
V. REGIDORES . . . . .	65
VI. ORGANISMOS DE DESIGNACION MUNICIPAL . . . . .	67
VII. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS CON SUS TRABAJADORES . . . . .	81
VIII. SUSPENSION Y DECLACION DE DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS; SUSPENSION Y REVOCACION DE MUNICIPES . . . . .	83

### C A P I T U L O   C U A R T O

#### LA HACIENDA MUNICIPAL

I. PANORAMICA DE LA HACIENDA MUNICIPAL . . . . .	103
II. INGRESOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA . . . . .	106

III. PARTICIPACIONES FEDERALES . . . . .	109
IV. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS . . . . .	116
V. SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES . . . . .	120
CONCLUSIONES . . . . .	129
BIBLIOGRAFIA . . . . .	136

## INTRODUCCION

El régimen municipal ha sido causa de hondas preocupaciones y motivo de profundos estudios, su fortalecimiento sigue siendo un anhelo insatisfecho que ha retrasado el desarrollo equilibrado del país. Este estudio pretende mostrar con claridad la evolución del Municipio y su actual regulación jurídica con el fin de lograr modificaciones substanciales hacia su consolidación y fortalecimiento que lleva implícito el propio fortalecimiento de nuestro país como república. He estructurado este trabajo en cuatro capítulos, los cuales están distribuido de la siguiente forma:

En el primer capítulo se hace una breve referencia al origen del Municipio y a los antecedentes del Municipio mexicano y se plantea un recorrido obligatorio de los antecedentes histórico jurídico del artículo 115 constitucional, empezando por la Constitución de 1812 que introdujo grandes beneficios a los municipios pero también aportó aspectos negativos ya que sometió a estos a la figura de los Jefes políticos que como agentes del Ejecutivo del Estado, intervenían en la vida interna municipal haciéndoles perder su autonomía, continuamos con la Constitución de 1814, la de 1824, con las Bases Constitucionales de 1835, las Leyes Constitucionales de 1836 que es importante señalar que por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva de 1847, la Constitución de 1857, la Constitución de 1917 que significó un gran logro en lo que al régimen municipal se refiere, aunque no lo suficientemente grande, porque desde entonces se han suscitado diferentes reformas hasta llegar a las últimas de 1987, las cuales serán desde este momento en adelante la principal materia para llevar a cabo un estudio minucioso que logre explicar los alcances que han tenido las mismas en este proceso de fortalecer al Municipio mexicano.

El segundo capítulo es destinado al análisis constitucional del Municipio, sus principales elementos, su personalidad jurídica reconocida esta actualmente en la fracción II, sus características de acuerdo al artículo 115 constitucional federal, sus principales facultades atribuciones y cometidos, su autonomía y por último el proceso de descentralización y las formas en que se han enfrentado a ella.

En el tercer capítulo se analizan en forma minuciosa los órganos de la administración municipal y comenzamos estudiando al órgano principal en conjunto que es el Ayuntamiento, para después dedicarnos a cada una de sus partes como son; el presidente municipal, el síndico, los regidores y a los organismos de designación municipal, dedicamos también en este capítulo una parte en la cual se estudian las relaciones laborales que se dan entre los gobiernos de los estados y municipios con sus trabajadores y no podría faltar analizar, una de las fracciones que para muchos autores, consideran que ahí es donde estuvo la gran novedad de las reformas de 1983, me refiero a la fracción I párrafos tres a cinco que otorgan grandes atribuciones a las legislaturas locales en la suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión y revocación de municipales.

El capítulo cuarto, comprende lo referente a la hacienda municipal, principalmente los ingresos que percibirán los municipios constituidos ya en la fracción IV, y principalmente son; ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales y hago una breve exposición de los diferentes sistemas de prestación de estos servicios y la búsqueda de mejorarlas, para el beneficio no solo de los habitantes de un municipio determinado sino para toda la entidad federativa.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTE HISTORICO JURIDICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

#### I. EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

Diversas opiniones se han expresado acerca del origen del Municipio, de entre ellas podemos señalar que existen dos tendencias dominantes sobre el particular. Una es la teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del Municipio como una institución del derecho natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similares; se concluye de esta teoría que, el Municipio nace espontáneamente, no lo crea el estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.<sup>(1)</sup>

Por el contrario la escuela legalista afirma que el Municipio es una mera creación del Estado, porque es el único que tiene poder de mando y además es temporalmente anterior que el Municipio.<sup>(2)</sup>

Coincido con el Maestro Acosta Romero, cuando afirma que el Municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes dándole mayor o menor amplitud.<sup>(3)</sup>

Los orígenes del Municipio según algunos autores, se encuentran en todo el mundo, así hay quien señala que existió esta organización en Grecia, en el Uji del Japón, en la Sippe Germánica, y en el Calpulli Azteca;

(1) Posada, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, 4a. edición, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, pág. 56, citado por Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8a. edición, México, Porrúa, 1988, pág. 565.

(2) Bielsa, Rafael, Municipios del Régimen Municipal, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad de Ural Santa Fé, 1940, pág. 33 citado por Valencia Carmona, Salvador, Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, 3a. edición, Xalapa, México, Editorial Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruzana, 1991, pág. 73.

(3) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, pág. 565

en el mundo occidental el Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma.

## II. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO

El Municipio mexicano tiene una evolución muy interesante, ya que recibe influencia de las antiquísimas comunas españolas, el Municipio colonial precedente directo del nuestro, entronca directamente con el español y éste a su vez con el romano ya que en el mundo occidental el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma, ya que cuando Roma avanzaba por el mundo de su tiempo, iba aplicando la estructura que privaba en la capital del imperio a los pueblos conquistados, entre los cuales estuvo España que absorbió en una forma profunda la Institución municipal impuesta durante siglos de dominación romana, recibió también la comuna ibérica influencias germánicas y mozárabes, la primera fue fundamentalmente visigótica, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano. Al producirse la conquista, el ayuntamiento español enraizó muy pronto en las colonias americanas, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente.<sup>(4)</sup>

## III. CONSTITUCION DE 1812

"El Municipio Libre está ligado profundamente, al río histórico de México, baste recordar que uno de los primeros actos de la conquista hispana fue la fundación del primer ayuntamiento con cabildo propio, establecido por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Esta es la fuente primigenia del poder de donde derivó sus facultades legales Hernán Cortés para representar al Rey de España en la conquista de Anáhuac, desligándose desde un principio de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, quien lo había enviado a rescatar oro, no a poblar estas tierras.

Nuestro segundo municipio fue el de la ciudad de México, fundado después de la toma de Tenochtitlan".<sup>(5)</sup>

Una vez establecido el régimen municipal en la Nueva España,

(4) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, págs. 65, 66, 67.

(5) Arguán Alcaraz, Alfonso, El Impacto Económico en la Reforma Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto 1986, Pág. 619.

éste se rigió por una serie de disposiciones denominadas "Las Ordenanzas de Cortés, que estuvieron en vigor de 1524 a 1573, posteriormente en 1573 Felipe II dicta las llamadas Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, que estuvieron en vigor hasta 1776, en ese mismo año entraron en vigor las Ordenanzas de Intendentes y por último, las Leyes de Recopilación de Indias".<sup>(6)</sup>

"En 1808 el cabildo de la ciudad de México integrado entre otros por el regidor Azcárate y el síndico Francisco Primo de Verdad, se volvieron contra la intervención francesa, que encabezaba Napoleón Bonaparte, apoyando a las autoridades reales representadas en ese momento por Fernando VII, pero como una protesta a la usurpación en apoyo a la soberanía de los pueblos. Sus manifestaciones en este sentido fueron muy amplias y muy concretas, expresando la representación de sectores sociales muy diferentes, tal vez pudiera interpretarse este repudio en un sentido más amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo, el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después en 1810 ante el ayuntamiento de la ciudad de México. Sólo este último, desde 1808, dio muestras claras de gran madurez política al iniciarse la independencia política de la Nueva España".<sup>(7)</sup>

Con posterioridad se puso en vigor en la Nueva España la Constitución de Cádiz de 1812, estuvo vigente por poco tiempo solo dos años ya que el 4 de mayo de 1814 por decreto expedido por Fernando VII ordenaba la abrogación. Aunque posteriormente en el mes de marzo de 1820, Fernando VII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, en México lo ordenó el Virrey Apodaca, dicha Constitución reguló a los Municipios en el Capítulo I del Título VI designado con la expresión "De los Ayuntamientos".<sup>(8)</sup>

Este cuerpo de leyes introdujo las jefaturas políticas en su artículo 309, debiendo integrarse por alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere.

(6) Lorente González, Arturo. El Municipio Entidad Democrática por Excelencia; En la Reforma Municipal en la Constitución. 2a. edición, México, Porrúa, 1986, pág. 94.

(7) Nava Otero, Guadalupe, Cabildos de la Nueva España en 1808. México, Sepsentenas, págs. 44 y 45.

(8) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1967. 3a. edición, México, Porrúa, 1967, págs. 97 y 55.

En resumen, podemos decir que la Constitución de Cádiz aportó aspectos positivos a los municipios, por ejemplo: La no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa, la renovación de los miembros de los ayuntamientos entre otros, pero no todo fue positivo, el maestro Ochoa Campos nos dice al respecto que "dicha Constitución, sentó precedentes negativos ya que introdujo con el régimen de centralización, la figura de los jefes políticos, a los cuales quedaron sometidos los Ayuntamientos, perdiéndose así la autonomía municipal y el manejo de la hacienda".<sup>(9)</sup>

#### IV. CONSTITUCION DE 1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América, más conocida como Constitución de Apatzingán, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211, ordenó que mientras se formaban las Leyes que sustituirían a las antiguas, permanecerían estas en todo su vigor.

El Maestro Daniel Moreno dice lo siguiente: "esta carta política, tuvo escasa vigencia, muestra lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana, y del espíritu jurídico que le anima".<sup>(10)</sup>

Por su parte Don Ignacio Burgoa Orihuela nos dice, que ésta Constitución plasma los fundamentales principios de la Ideología Insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución de 1812, es diferente a ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España.<sup>(11)</sup>

#### V. CONSTITUCION DE 1824.

Una vez que fracasó el primer Imperio Mexicano surgió a la vida política del país la otra posibilidad del México independiente, la República Federal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de

( 9) Ochoa Campos, Molsés, La Reforma Municipal, 4a. edición, México, Porrúa, 1989, pág. 29.

(10) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 8a. edición, México, Pax-México, 1984, pág. 29.

(11) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. edición, México, Porrúa, 1989, pág. 83.

En resumen, podemos decir que la Constitución de Cádiz aportó aspectos positivos a los municipios, por ejemplo: La no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa, la renovación de los miembros de los ayuntamientos entre otros, pero no todo fue positivo, el maestro Ochoa Campos nos dice al respecto que "dicha Constitución, sentó precedentes negativos ya que introdujo con el régimen de centralización, la figura de los jefes políticos, a los cuales quedaron sometidos los Ayuntamientos, perdiéndose así la autonomía municipal y el manejo de la hacienda".<sup>(9)</sup>

#### IV. CONSTITUCION DE 1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América, más conocida como Constitución de Apatzingán, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211, ordenó que mientras se formaban las Leyes que sustituirían a las antiguas, permanecerían estas en todo su vigor.

El Maestro Daniel Moreno dice lo siguiente: "esta carta política, tuvo escasa vigencia, muestra lo avanzado del pensamiento de un sector de la inteligencia mexicana, y del espíritu jurídico que le anima".<sup>(10)</sup>

Por su parte Don Ignacio Burgoa Orihuela nos dice, que ésta Constitución plasma los fundamentales principios de la Ideología Insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución de 1812, es diferente a ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España.<sup>(11)</sup>

#### V. CONSTITUCION DE 1824.

Una vez que fracasó el primer Imperio Mexicano surgió a la vida política del país la otra posibilidad del México independiente, la República Federal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de

(9) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, 4a. edición, México, Porrúa, 1989, pág. 29.

(10) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 8a. edición, México, Pax-México, 1984, pág. 29.

(11) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. edición, México, Porrúa, 1989, pág. 83.

1824 y estuvo en vigor hasta el año de 1835, esta no hizo alusión alguna a los ayuntamientos, sino que dejaron a las entidades federativas organizar libremente su gobierno interior.

Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu nos dicen al respecto; "que ello brindaba la oportunidad para que los estados se dieran así mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad, más auspiciaba también una situación de anarquía en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar una condición que se estableciera en detrimento de los Municipios".<sup>(12)</sup>

## VI. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

En 1835 se convoca a un Congreso Federal, que tuvo la finalidad de dar por terminado el sistema federal e implantar el centralismo por lo que se refiere al Municipio no se ocupa de él, pero en sus artículos 9 y 10 señalan que para el gobierno de los departamentos habrán gobernadores y juntas departamentales; éstas tendrán atribuciones: económicas, municipales, electorales y legislativas, que explicará la ley particular de su organización.

## VII. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

A estas Leyes Constitucionales también se les conoce como Constitución de la República Mexicana de 1836 o Constitución de las Siete Leyes, la primera ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las otras seis el 30 de diciembre de 1836, es importante señalar que por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional, ya que se hizo la reglamentación de los municipios, en la Sexta Ley titulada "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos" habla del mismo en los artículos 7, fracciones VIII y IX, 9, 14, fracciones I y VII, 16, 18, fracción III, 22, 23, 24 fracciones I a IV, 25, 26 y 30, que a continuación transcribo.

*"Artículo 7.- Toca a los gobernadores:*

...VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento de

(12) Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu Mario, Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. México, UNAM, 1979, pág. 56.

acuerdo con la Junta Departamental.

IX. Resolver las deudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos.

*Artículo 9.* En cada departamento habrá una junta que se llamará Departamental, compuesta de siete individuos.

*Artículo 14.* Toca a las Juntas Departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al Artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.

VII. Formar con el gobernador las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

*Artículo 16.* En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general; durará cuatro años, y podrá ser reelecto.

*Artículo 18.* Toca a los prefectos:

...III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos, y en general, sobre lo concerniente al ramo de policía.

*Artículo 22.* Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en el año de 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 designe 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 de alcaldes, regidor y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

*Artículo 24.* Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus 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 anuales.

*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 los 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, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y 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 30.* Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son consejiles, no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección".<sup>(13)</sup>

Esta Constitución como mencionamos anteriormente es la primera que regula a los municipios y, si bien no se refiere a los jefes políticos, surgidos en la Constitución de Cádiz los substituye por los prefectos y subprefectos, quienes realizaban la misma función que los anteriores.

### VIII. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Una vez que entraron en vigor las Siete Leyes de 1836, los federa-

(13) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, págs. 568, 569, 570.

listas presionaron e incluso llegaron a la rebelión armada, ya que querían el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

En el Plan de Tacubaya se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, cuya finalidad sería llegar a una nueva Constitución. De este plan surgió la ley centralista llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; estas bases orgánicas se componían de once títulos, en el título VII, denominado "Gobierno de los Departamentos"; hace alusión a los Municipios en su artículo 134, "De las facultades de las asambleas departamentales" en su fracción X, disponía: "hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural", en su fracción XIII señalaba: "Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

#### **IX. ACTA CONSTITUTIVA DE 1847.**

En esta Acta Constitutiva se restablece provisionalmente la Constitución de 1824. Por lo que respecta al Municipio hay poco que decir, ya que únicamente mencionaba que las asambleas departamentales tenían facultad para aprobar los planes de arbitrios y los proyectos anuales de los gastos de las municipalidades, tal como lo había dispuesto ya la fracción XIII del artículo 134 de las Bases Orgánicas de 1843.

#### **X. CONSTITUCION DE 1857.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en ninguno de sus ocho títulos de que se compone, se refieren al Municipio, dejaba a las legislaturas locales toda normación de carácter municipal, y se estableció en sus artículos 31, fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, lo siguiente:

*"Artículo 31.* Es obligación de todo mexicano:

- II. Contribuir para los gastos públicos; así de la federación como de los Estados y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

*Artículo 36.* Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

*Artículo 72.* El Congreso tiene facultad:

- VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.<sup>(14)</sup>

Don Ramón Rodríguez, con respecto a la situación que guardaba el Municipio mexicano, decía lo siguiente: "El poder municipal considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es a mi juicio, nuestra actual organización política, más que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que por fortuna de la humanidad pasaron ya probablemente para no volver jamás".<sup>(15)</sup>

Y continúa diciendo: "Téngase presente por último, que entre nosotros, la existencia de los ayuntamientos o poder municipal no se haya sancionado por la Constitución que nos rige, y si se conserva es sólo por costumbre no autorizada por el pacto federal, y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejerce los Municipios es la prueba más concluyente de que son enteramente inútiles en las naciones que no tengan una organización puramente municipal. Los Ayuntamientos todos de la República Mexicana están subordinados a los jefes políticos. Esta subordinación es tan compleja, que con rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos, y estos pueden en todo caso deshacer cuanto hacen los ayuntamientos. ¿Se quiere una prueba más concluyente de que unos a otros están de más?".<sup>(16)</sup>

Con estos comentarios se puede dar una cuenta de los ánimos que prevalecían con respecto a la institución municipal, ya que es una clara muestra del pesimismo que se venía arrastrando al considerar a los

(14) Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario, op. cit. nota 12, págs. 66 y 67.

(15) Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, 2a. edición, México 1875, págs. 219 y 220, citado por Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario, op. cit. nota 12, pág. 67.

(16) Idem, págs. 67 y 68.

ayuntamientos inútiles por carecer de autoridad al estar completamente subordinados a la nefasta figura de los jefes políticos. Es evidente pues el descontento, ya que los municipios se encontraban hasta ahora relegados sin autonomía e independencia y era ya el momento de hacer algo en pro del mismo.

Con el fugaz estatuto provisional de Maximiliano que supeditó los municipios a la jerarquización real, y los conocidos desmanes que contra las comunas cometieron los jefes políticos del gobierno dictatorial de Díaz, se cierra esta convulsionada centuria.<sup>(17)</sup>

## XI. CONSTITUCION DE 1917

En 1906, un grupo de personas principales opositores al gobierno del dictador Porfirio Díaz, encabezados por Ricardo Flores Magón al dar a conocer el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, en relación al Municipio, en el punto 45 demandaban la supresión de los jefes políticos, y en el punto 46, la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

El 12 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza, realiza importantes adiciones al Plan de Guadalupe, en el artículo segundo señalaba que para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país expediría las leyes necesarias, y el establecimiento de la libertad municipal.

Posteriormente en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914 don Venustiano Carranza expidió el Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos.

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por un ayuntamiento de elección

(17) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 64.

popular directa sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".<sup>(18)</sup>

Don Venustiano Carranza, observó que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las necesidades imperantes de la época y el 14 de septiembre de 1916, expide un Decreto en el que convoca a elecciones para crear un Congreso Constituyente que reformara o creara una nueva Constitución que estuviera más apegada a la realidad del pueblo mexicano.

El 21 de noviembre de 1916, se iniciaron las juntas preparatorias y el primero de diciembre del mismo año, quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro.

En el proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, sobresale el siguiente mensaje dedicado a los Municipios.

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".<sup>(19)</sup>

El proyecto original del artículo 115, presentado por don Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro decía lo siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la

(18) Sayeg Helú, Jorge, Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional; En la Reforma Municipal de la Constitución, 2a. edición, México, Porrúa, 1986, pág. 19.

(19) Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 1987, pág. 102.

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 tres bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos 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.
- III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".<sup>(20)</sup>

Las fracciones I y III, fueron aprobadas de inmediato por 148 votos a favor y 26 en contra. Pero una de las disposiciones que provocó encarnizados y agotadores debates fue la fracción segunda del artículo 115 sobre la hacienda municipal, situación comprensible, dada la atención preferente que los diputados tenían por el ayuntamiento al que querían dotar de recursos económicos suficiente para el adecuado desempeño de sus funciones.

A continuación transcribiré las intervenciones más destacadas de los Constituyentes en relación a la fracción II. El diputado Heriberto Jara, expuso lo siguiente:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refirién-

(20) Sayeg Holú, Jorge, op. cit. nota 18, págs. 9 y 10.

dose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.

... Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción puesto que son los que están mejor capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin aquel Municipio.

... Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los Municipios se les deja el mando de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que ha éste corresponde para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da un centavo para que no le hagan daños las charamuscas.

... Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y de que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo

y no se llevará a la práctica, por que los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno conocimiento del Gobierno del Estado.

El diputado Rafael Martínez de Escobar, expuso lo siguiente en relación a la citada fracción II.

... Primero: Creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que le pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios no es verdad, porque da a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto.

... Yo me pregunto: si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo dicen que debiera contribuir con la mitad de los fondos que recaude el Municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos, entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal?...<sup>(21)</sup>

El diputado Martínez cuestionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado, argumentando que era mejor que conociera de esos conflictos la Legislatura Local o el Tribunal Superior de Justicia, para no centralizar. A esta opinión se unió el diputado Reynoso al exponer lo siguiente: "...Las dificultades hacendarias que haya entre el Municipio y el Estado irán a dar a la Suprema Corte de Justicia, se verán los Municipios en una situación tal, que ni el Estado, ni el Gobierno del Estado, ni la Legislatura Local, ni el Judicial del Estado, tengan ninguna autoridad sobre ellos, sino que dependerán directamente de la Suprema Corte. Esto es centralizar".<sup>(22)</sup>

Continuaron los debates sobre la fracción II del artículo 115 y al no obtener la mayoría de votos, se presentó un nuevo proyecto elaborado por la segunda comisión del Constituyente para el párrafo segundo del artículo 115.

(21) Diario de los Debates, citado por Muñoz virgilio y Ruiz Massieu op. cit. nota 12, págs. 77 y 78.

(22) Diario de los Debates, citado por Robles, Martínez, Reynaldo. op. cit. nota 19, pág. 107.

II. "Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

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

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

3.- Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización Municipal, pase a ser resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1 de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

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

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

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad".<sup>(23)</sup>

La segunda alternativa fue presentada como voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión y decía lo siguiente:

"Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la

(23) Ibidem, págs. 109 y 110.

cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva".<sup>(24)</sup>

Se puso en discusión la fracción anterior, pero ninguna de las dos propuestas fueron aceptadas y después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, surgió una tercera alternativa propuesta por el legislador Gerzayn Ugarte 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 sus necesidades".<sup>(25)</sup>

Se puso a votación la mencionada propuesta y por 88 votos a favor y 62 en contra fue aprobada en la madrugada del 31 de enero de 1917 siendo el texto aprobado el siguiente:

"*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:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda 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 las necesidades municipales.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

(24) *Ibidem*, pág. 110.

(25) *Ibidem*, pág. 112.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.<sup>“(26)”</sup>

Pensamos que la Constitución de 1917 fue un gran paso para la tan anhelada “Libertad Municipal”, ya que quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los Municipios en México, al establecerse la libre administración de su hacienda, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, aunque como dije antes fue un gran paso pero no lo suficientemente grande como para mitigar los problemas de los municipios, es por ello que el artículo 115 constitucional ha sufrido grandes reformas con el afán de adecuarse a los tiempos actuales; como lo estudiaremos más adelante.

## **XII. LAS REFORMAS DE 1983.**

La intención del Constituyente de 1917, al señalar en el artículo 115, fracción I, de la Carta Magna, que la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, era el Municipio Libre, fue vigorizar nuestro sistema de gobierno, considerando a aquél, como la

(26) Trueba Urbina, Alberto, *la Primera Constitución Política-Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971, págs. 131, 132.

célula más importante de nuestra organización política y social.

Con el mismo criterio, se sucedieron desde entonces diversas reformas, dándole formalmente al Municipio una serie de facultades y atribuciones, con la finalidad de ampliar su accionar político, económico y administrativo.

La primera reforma se hizo once años después de que fuera promulgado el Texto Constitucional por el Constituyente de Querétaro, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto 1928 más no fue en materia municipal, ya que establecía el número de diputados que deberían integrar las legislaturas locales.

La segunda reforma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, establecía la no reelección para los gobernadores de los Estados, y la no reelección para el período inmediato de los miembros de los Ayuntamientos y los diputados locales.

La tercera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, en ella se modificó el párrafo tercero de la fracción III, quedando de la siguiente forma: "Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 6 años".

La cuarta reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se incluyó en la fracción primera, el derecho al voto a la mujer, para quedar en la siguiente forma:

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

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igual de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

La quinta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de octubre de 1953, fecha en la cual se suprimió el párrafo antes citado.

La sexta reforma se publicó el 6 de febrero de 1976, en ella se adicionó las fracciones cuarta y quinta:

- IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.
- V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federales forman 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.

En la séptima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de día 6 de diciembre de 1977, se adicionó a la fracción tercera, un párrafo en la cual se establece el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil habitantes o más.

La octava reforma se publicó el 3 de febrero de 1983. Cumpliendo el compromiso que contrajo con los municipios, tan pronto como asumió la primera magistratura del país, el licenciado Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El secretario de Gobernación, licenciado Manuel Bartlett Díaz al comparecer ante el Senado para explicar los alcances de la reforma constitucional iniciada por el señor presidente de la República, expresó que con ella se daría un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y programar la adecuada coordinación de esfuerzos, en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, en materia de desarrollo urbano.

El Honorable Congreso de la Unión promovía la reforma del artículo 115 constitucional, la cual fue aprobada por la totalidad de las legislaturas de los Estados, y entró en vigor el 4 de febrero de 1983.<sup>(27)</sup>

(27) Arguñín Alcaraz, Alfonso, op. cit. nota 5, pág. 621.

Entre las principales reformas y adiciones, mencionaremos las siguientes:

Tratándose del gobierno municipal, la iniciativa introdujo modificaciones sobre la autonomía jurídica y la posibilidad que las legislaturas de los estados puedan declarar la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos y la suspensión y revocación de los municipales, por lo demás el artículo 115 mantiene sus líneas generales sobre la materia.

Es así como el encabezado del precepto se sigue diciendo que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Esta expresión se ha interpretado en el sentido de que se quiso instituir la autonomía municipal, los nexos del municipio para con el Estado y la consideración de aquél como un organismo descentralizado por región.

La fracción I, conserva salvo los párrafos finales, su triple contenido histórico, a saber, estatuye como forma de gobierno el Ayuntamiento de elección popular directa, que tuvo su origen en el llamado cabildo cerrado, prohíbe que existan autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, disposición encaminada a extirpar a los jefes políticos porfirianos; dicta medidas para la renovación periódica del libre juego democrático en estos cargos públicos a través de su no reelección relativa.

Se localizan las novedades de esta fracción en los párrafos tres a cinco que otorgan atribuciones a las legislaturas en la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, ya sea en lo general o en la revocación del mando a algunos de sus miembros, pero siempre y cuando éstos "hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que ha su Juicio convengan". Para tales decisiones se exige además una mayoría calificada, consistente en el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

La garantía de audiencia para los Ayuntamientos era disposición que ya existía en varias Constituciones locales, pero que fue conveniente incorporarla porque en otros ordenamientos del mismo tipo se carecía de ella y esto daba oportunidad para que gobernadores y legislaturas destituyeran sin mayor obstáculos a los miembros de los Ayuntamientos.

En la fracción II de quien nos ocuparemos con más detalle en el

capítulo segundo, se reafirma la personalidad jurídica del Municipio, se le permite el manejo de su patrimonio conforme a la ley además de otorgarles facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos.

En la fracción III, en el primer párrafo se hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, como son los siguientes: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centros de abasto; panteones; rastro; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

La virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al Municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los "tendrá a su cargo los Ayuntamientos", que solo por excepción cuando sea necesario los prestarán con el concurso de los Estados.

En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, que según lo ha señalado varios autores en otros países ha venido operando con muy buenos resultados.

La fracción IV, se refiere a la cuestión financiera del Municipio, como mencionamos anteriormente uno de los grandes debates del Constituyente de Querétaro fue precisamente el relativo a la hacienda municipal, la actual fracción IV, expresa que los Municipios administrarán libremente su hacienda, y en seguida se precisan y determinan cuales son los ingresos y rendimientos que corresponden a los ayuntamientos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. b) Participaciones Federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios. c) Ingresos provenientes por la prestación de servicios públicos a su cargo. También se le atribuyen a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como los ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.

La fracción V, se refiere al desarrollo urbano municipal, se faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y

planes de desarrollo urbanístico del Municipio, para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La fracción VI, regula el aspecto específico de la conurbación municipal y los faculta para planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, tal y como se encontraba textualmente en la anterior fracción VI.

La fracción VII, reproduce íntegramente el texto de la anterior fracción III, que trata lo referente a que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

La fracción VIII, con motivo de la reforma política de 1977, el artículo 115 en su parte relativa indicaba que de acuerdo con la legislación que se expidiese en cada una de las entidades federativas, se introduciría "el principio de representación proporcional" en la elección de los Ayuntamientos en los Municipios cuya población sea de 300 000 o más habitantes. En la reforma de 1983 el precepto quedó casi igual, sólo se ubica ahora en el párrafo final de la fracción VIII, la única variante es que se suprime el límite poblacional.

Es conveniente señalar que la mayoría de las legislaturas de los Estados aplican el principio de representación proporcional únicamente en la elección de regidores.

La fracción IX, esta fracción se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y municipios con sus trabajadores, mismas que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

Anterior a esta reforma los trabajadores al servicio de los municipios se encontraban desprotegidos en cuanto a sus relaciones laborales se refiere, ya que cada tres años con la renovación de los funcionarios municipales estos servidores públicos eran fácilmente separados de su empleo no importando la experiencia y sin tener el beneficio del derecho de antigüedad.

Con esta reforma los trabajadores al servicio de los municipios quedan protegidos legalmente, disfrutando de la tan anhelada seguridad y estabilidad en el empleo.

En la fracción X, se dan las bases para que la Federación y los Estados, como éstos con sus Municipios puedan celebrar convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

Con fecha 17 de marzo de 1987 salio publicada en el Diario Oficial de la Federación la novena reforma, otorgándole de esta forma un carácter puramente municipal. Efectivamente, el texto de la fracción VIII que se refiere a la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales, se ubica ahora tal y como se encontraba el texto anterior en el artículo 116 fracción I constitucional federal.

Por lo que el principio de representación proporcional que no sufrió modificación alguna, quedo como primer párrafo de la nueva fracción VIII, y como segundo párrafo, tenemos lo referente a las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, que tampoco sufrió ninguna modificación y que anteriormente se encontraba en el último párrafo de la fracción IX, misma que fue derogada al igual que la fracción X.

Con las reformas de 1987, en las cuales se ubica en el artículo 116 fracción I y V de la Constitución Federal las reglas de carácter estadual se le da por fin al artículo 115 constitucional un carácter puramente municipal.

A continuación transcribo el texto reafirmado, en vigor a partir del 18 de marzo de 1987.

*"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:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley;

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

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 observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán 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

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. 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:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, trasta-

ción y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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.

b) Las participaciones federales, que 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.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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 los mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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;

- V. 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 reservas ecológicas. 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 necesarios.

- VI. Cuando dos o más centros urbanos 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;
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;
- VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

## CAPITULO SEGUNDO

### ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

#### I. LOS ELEMENTOS MUNICIPALES

Como sabemos el Municipio es la forma de organización político-administrativa, base de la división territorial que se encuentra dentro de las entidades federativas y éstas a su vez inmersas en la federación.<sup>(28)</sup>

El doctor Valencia Carmona al hablarnos de la Institución Municipal, nos señala detalladamente los elementos del Municipio y nos dice lo siguiente: "En una Institución Municipal es necesaria la presencia de los siguientes elementos: la población, el territorio, el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica".<sup>(29)</sup>

Continúa diciendo que: La población y el territorio son elementos previos del Municipio, pues para que exista éste, es preciso que con anterioridad, se encuentre un grupo de hombres que estén asentados en un espacio determinado.

La población, es el elemento humano el fundamento vital, se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal" y en el recto sentido gramatical, es el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; hablar de vecindad presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación perfectamente individualizada.

El territorio es el elemento físico o material, entendiéndose por tal extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio.

El gobierno es la potestad o autoridad que se encarga de la dirección general de las actividades de los ciudadanos. El gobierno municipal para resolver todas aquellas cuestiones que les son propias, debe gozar de cierta autonomía, misma que el estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que esto implique que los municipios se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del poder central.

(28) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, pág. 720.

(29) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 57.

La capacidad económica es la posibilidad de que el ente comunal tenga ingresos suficientes para subvenir a sus gastos, lo que resultaría en una sólida hacienda pública municipal.

El fin; para satisfacer el fin que tiene asignado, todo régimen municipal debe procurar conciliar dos ideas directrices, la democracia y la eficacia. La democracia busca la participación inmediata de los administrados, mientras más intervengan y participen en la gestión de los asuntos municipales, se avanzará en una estructuración democrática. La eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus actividades con el máximo rendimiento y perfección, tanto en el elemento humano, como en las modernas técnicas administrativas.<sup>(30)</sup>

## II. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO

Aun cuando aparentemente estamos ante un tema claro y sencillo, en realidad es oportuno consignar que el capítulo de la personalidad, constituye una de las materias más difíciles y quizás mas complicadas en la ciencia del derecho. En razón a esto y a que el tema es verdaderamente extenso, me permitiré hacer una breve exposición de las tesis más sobresalientes:

Desde el punto de vista etimológico la palabra tiene un origen y significación confusa, pues aun cuando la mayoría de los autores señalan que es del latín "personae" "personare" y del verbo "persono" (compuesto de per y sono-as-are: sonar mucho, resonar), no es menos común que esta palabra se le haga derivar del griego, donde lo aunaban como: faz, similar al significado latino: disfraz o apariencia externa de un hombre, aquella parte de él que disfraza el rostro, como la máscara o antifaz.<sup>(31)</sup>

Independientemente de estas fuentes, se dice también que el vocablo parece derivar del etrusco "pherso" que designa "la máscara del teatro".

En consonancia con estas ideas, Marcel Planiol expresa que la palabra persona, tiene un origen metafórico, que está tomada por los

(30) Ibidem. pág. 58, 59.

(31) Thomas Hobbes, *Leviatán o la Materia. Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil*, Traducción de Manuel Sánchez Sarto, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 132, citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, tomo II, México, Porrúa, 1987, pág. 2.

antiguos del lenguaje teatral, en el que con esa palabra se le llamaba a la máscara que utilizaban los actores en las representaciones teatrales; especulándose al respecto, si ello se combinó con las lengüetas que se usaban para amplificar la voz, darle fuerza y resonancia o "personare" en el hueco bucal.<sup>(32)</sup>

El doctor Galindo Garfias señala: "Con la voz persona se quiere decir algo más, se apunta en manera más clara y con mayor énfasis a la dignidad del ser humano, por que alude implícitamente al hombre en cuanto está dotado de libertad para ponerse así mismo fines y para decidir la dirección de su conducta, con vista a la realización de tales fines, en suma, como un ser responsable ante sí mismo y ante los demás de su propia conducta loable o vituperable, desde el punto de vista moral y social".<sup>(33)</sup>

Aun cuando la idea de la persona es un concepto jurídico fundamental, Hans Kelsen niega que ella, en cuanto a su calidad humana, tenga como manifestación necesaria la personalidad, ya que hace un exacto distingo entre la personalidad de la cual es partidario como aspecto jurídico y la persona en sí; estimando que aquella es una cualidad o categoría jurídica y que esta es el hombre mismo.<sup>(34)</sup>

En otro aspecto de su obra advierte "La persona física no es el hombre, como lo considera la doctrina tradicional. El hombre no es una noción jurídica que expresa una función específica del derecho; es una noción biológica, fisiológica y psicológica. Cuando una norma jurídica utiliza el concepto de hombre no le confiere por ello el carácter de una noción jurídica... El hombre solamente puede transformarse en un elemento del contenido de las normas jurídicas que regulan su conducta cuando convierte algunos de sus actos en el objeto de deberes, de responsabilidades o de derechos subjetivos. El hombre no es una unidad específica que denominaremos persona... La distinción entre el hombre, tal como lo define la ciencia de la naturaleza, y la persona como concepto jurídico, no significa que la persona sea un modo particular del hombre, sino por el

(32) Marcel Planiol, Tratado Elemental de Derecho Civil. Introducción, Familia, Matrimonio, Traducción de la 12a. edición Francesa, por el lic. J.M. Cajica Jr. Tomo I, Puebla, México, Cajica, Pág. 194, citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, op. cit. nota 31, pág. 2 y 3

(33) Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil, Primer Curso, Parte General-Personas-Familia, México, Porrúa, 1973, pág. 289.

(34) Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Traducción directa de Luis Legaz, Lacamba, México, Nacional, 1959, pág. 84.

contrario, que estas dos nociones definen objetos totalmente diferentes... La persona denominada física designa el conjunto de normas que regulan la conducta de un solo y mismo individuo... Si el hombre es una realidad natural, la persona es una noción elaborada por la ciencia del derecho."<sup>(35)</sup>

El doctor Recaséns Siches, nos explica sobre el mismo tema diciéndonos: "se ha dejado de parar mientes en el problema propiamente de teoría jurídica pura, en la cuestión de que quiere decir persona en sentido jurídico, esto es, en que consiste la personalidad jurídica como categoría específica del derecho. Si se hubiera planteado, con agudeza y amplitud esta cuestión, entonces se habría visto que lo que funciona como persona en el área del derecho no es la plenitud del ser individual, no es la realidad del hombre concreto singular con su propia e intransferible existencia, sino ciertas dimensiones genéricas y comunes, objetivadas y unificadas por el ordenamiento jurídico".<sup>(36)</sup>

El maestro Recaséns Siches sostiene que no debe confundirse la personalidad jurídica, con la realidad humana del sujeto, ya que el hombre es sujeto de derecho, porque su vida y actividad se relaciona con los valores jurídicos; de ahí que ser persona en derecho, o ser persona de derecho no es lo mismo que el hombre individual, ya que el ser individuo es ser yo y no otro. Por ello se -concluye- que la personalidad es la dimensión jurídica común que el hombre posee con los demás, como el ciudadano, el contribuyente, el soldado, el comprador, etc.<sup>(37)</sup>

El doctor Recaséns Siches abunda sobre el tema agregando: "Suele decirse que ser persona en Derecho significa ser sujeto de derechos y deberes jurídicos. Y se afirma que hay dos clases de personas en derecho: Las personas físicas o individuales; y las personas colectivas que suelen ser denominadas personas morales o personas jurídicas... lo que en derecho funciona como personalidad jurídica individual no es la totalidad del hombre, su entraña individual e irreductible, su plenaria realidad íntima, sino una especial categoría genérica, que se adhiere a esa realidad, pero

(35) Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. 3a. Edición, México, Eudeba, 1963. págs. 125 y 126 citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, op. cit. nota 31, págs. 4 y 5.

(36) Recaséns Siches, Luis. Estudios de Filosofía del Derecho. pág. 218 citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, op. cit. nota 31, pág. 5

(37) Ibidem. pág. 6.

sin contenerla dentro de sí, y lo mismo podemos decir respecto de la persona jurídica colectiva: lo que funciona como tal en el derecho no es la realidad concreta y total del ente colectivo, sino un sujeto construido jurídicamente, en suma una categoría jurídica -también, a fuer de tal, genérica- que el ordenamiento proyecta sobre determinados tipos de situaciones sociales".<sup>(38)</sup>

Se han ensayado diferentes explicaciones para el problema de existencia de la persona jurídica colectiva, mencionaré solo algunos de ellos.

**1.- Teoría de la Ficción.** Para Federico Carlos Savigny, principal defensor de esta teoría, las personas jurídicas son seres ficticios, creados artificialmente por el legislador, pero siempre en función de un patrimonio, son personas que no existen sino para fines jurídicos; esta doctrina considera que sólo es capaz de derechos y obligaciones el hombre, el único verdadero sujeto de derechos es la persona física, por cuanto es dotada de razón y voluntad.

Los entes colectivos no tienen voluntad, ni menos aún libre albedrío, de aquí que la personalidad reconocida por el derecho sea totalmente artificial y contingente. Algunas entidades en el derecho público señala, si tienen vida real desde el punto de vista sociológico, como las ciudades, municipios y estados. Respecto de ellas opina Savigny que su existencia es natural o necesaria.<sup>(39)</sup>

El doctor Mario de la Cueva nos dice que: En sus orígenes a las personas jurídicas se les concibió como una ficción en virtud de la cual, las sociedades patrimoniales y el Estado, en cuanto titular de derechos y obligaciones de esa naturaleza, mediante su reconocimiento por el derecho positivo, actuaban en defensa de sus intereses como si fuesen personas. Además menciona que el hombre, sujeto natural y primordial de derechos y obligaciones, constituye la persona física o natural y las personas fictas, equiparadas por la ley a un sujeto de derechos y obligaciones para la defensa de intereses patrimoniales que no pertenecen a individuos

(38) Recaséns Siches, Luis. Vida Humana, Sociedad y Derecho, México Fondo de Cultura Económica, 1945, págs. 247 y 55, citado por, Magalión Ibarra, Jorge Mario, op. cit. nota 31, págs. 6, 7, y 8.

(39) Savigny, Federico Carlos. Sistema de Derecho Privado Romano, citado por Rojas Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, tomo I, 22a. edición, México, Porrúa, 1988, pág. 77.

determinados y a las que se pueden bautizar con el nombre de personas jurídicas.<sup>(40)</sup>

**2.- Teoría de Ferrara.** Para este autor la personalidad jurídica colectiva es producto del orden jurídico, éste se la reconoce y se la atribuye.

Para Ferrara, persona quiere decir titular de un poder o deber jurídico de donde se desprende que no es necesario que el investido esté dotado de la voluntad o sea centro de intereses. La personalidad es una forma jurídica, no un ente en sí. Es una forma de regulación, un procedimiento de unificación, la forma legal que ciertos fenómenos de asociación y de organización social reciben del derecho objetivo. La persona jurídica no es una cosa, sino un modo de ser de las cosas; detrás de la persona jurídica, no hay otra cosa que asociaciones y organizaciones sociales.<sup>(41)</sup>

Y define a las personas jurídicas, como asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derechos.<sup>(42)</sup>

Por su parte el doctor Rojina Villegas nos dice que: "tanto la persona física, como la persona jurídica colectiva, son creaciones del derecho, no son realidades, sino categorías jurídicas que el sistema normativo puede referir a un determinado sustrato que es independiente de la corporalidad o realidad material del ente o sujeto que se trate de personificar".<sup>(43)</sup>

Ferrara considera dos elementos en la edificación de la personalidad jurídica, la primera, el conjunto o reunión de hombres, y la segunda la constituye la realización de un fin determinado.

En relación a estos elementos, el doctor Rojina Villegas afirma: que en las personas colectivas, existe la pluralidad de individuos que cobran o adquieren unidad no a través de sus personalidades físicas sino merced a la realización del fin común, lo que permite hablar de una

(40) De la Cueva Mario, La Idea del Estado, México, UNAM 1975, pág. 77.

(41) Ferrara, Le Persona Giuriche, citado por Gambino Grevani, Hugo, Personas Jurídicas, Montevideo, Universidad de Montevideo, 1958, pág. 65

(42) Ibidem, pág. 51.

(43) Rojina Villegas, Ratael, op. cit. nota 39, pág. 28.

conducta común y de un sistema de derecho que organice esa conducta en atención al fin propuesto, siempre y cuando éste sea determinado, pues una vaguedad en los propósitos no podría caracterizar la institución. Es decir el perfil o límite jurídico que acepte para personificar un conjunto de actos y fines, debe ser preciso, determinado, para fijar el radio de acción que capacite jurídicamente al ente o sujeto a quien se va a otorgar vida, capacidad y personalidad. El fin también debe ser posible, pues el derecho no podría tomar en cuenta una asociación que desde un principio estuviese condenada a la inanición, ante una imposibilidad jurídica.<sup>(44)</sup>

**3.- Teorías que niegan la personalidad jurídica.** Para estas teorías los únicos sujetos de derecho que existen son los seres humanos, las personas jurídicas por ser una creación del legislador carecen de personalidad.

Dicen que todo derecho subjetivo no es sino un interés jurídicamente protegido, consideran que los miembros de las personas jurídicas son los verdaderos sujetos de derecho, en cuanto son ellos los destinatarios y beneficiarios de la utilidad que el patrimonio pueda rendir.

**4.- Teoría de Hans Kelsen.** Para el autor el hecho de que tanto la persona individual como la persona del estado, tanto el individuo como el Estado sean reconocidos igualmente como personificaciones de complejos normativos, garantiza la unidad postulada en el concepto de persona, realiza la idea de que el individuo sólo es persona en el ámbito del conocimiento jurídico y político y, por tanto, es tan persona como la comunidad.<sup>(45)</sup>

Una vez expuestas las principales teorías sobre la personalidad jurídica, podemos concluir con la ideal del doctor Acosta Romero que nos dice; que los autores a pesar de todo reconocen que existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero

(44) *Ibidem.* pág. 83.

(45) Hans Kelsen. Teoría General del Estado pág. 82. citado por Gambino Crevani, Hugo, *op. cit.* nota 41, pág. 74.

existe social, ontológica y jurídicamente, el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas.<sup>(46)</sup>

La doctora Rendón Huerta señala que "no es posible ya sostener con seriedad técnica que el Municipio tenga una "personalidad restringida", por el hecho de recibir algunas leyes de la legislatura local, o de tener que pedir autorización para realizar determinados actos jurídicos, pues una cosa es hablar de ciertos grados de capacidad y otro muy diferente, referirse a la personalidad, ya que esta simplemente se tiene o no se tiene".<sup>(47)</sup>

El Artículo 25 del Código Civil vigente establece: "Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios y II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley".

A esto el doctor Acosta Romero agrega. "creemos que el Código Civil del Distrito Federal, en su artículo 25, contiene normas que, teóricamente son de Derecho Público y resulta discutible que el legislador, para el Distrito Federal, hubiese tenido facultades para reconocer la personalidad de las entidades federativas de los municipios y demás corporaciones de Derecho Público, ya que la personalidad de los primeros entes, deriva de la Constitución, y la de los últimos, de las leyes de Derecho Público Federal y Local que confieren esa personalidad y no el Código Civil".<sup>(48)</sup>

La personalidad jurídica del Municipio está reconocida en la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público, órganos Político-Administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.

Ahora bien, podemos concluir en lo siguiente: Claramente el Municipio como tal no es una ficción, sino una realidad porque existe social, ontológica y jurídicamente, tampoco podemos desconocer al Municipio como persona jurídica y aquí si se puede hablar de ficción porque esto sí es una creación del derecho, ya que hablar de persona en

(46) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, pág. 65.

(47) Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, México, Porrúa, 1985, pág. 150.

(48) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, pág. 67.

el área del derecho, no es hablar de la plenitud del ser, del ser individual, no es la realidad del hombre concreto singular, esta es meramente una noción biológica, fisiológica y psicológica; sino es hablar de una cualidad o categoría jurídica, de una noción del conocimiento jurídico; por lo consiguiente persona en Derecho es el titular de un poder o deber jurídico de donde se desprende que no es necesario que el investido esté dotado de voluntad o sea centro de intereses.

Al hablar de persona física no es hablar del hombre en sí, sino del conjunto de normas que regulan la conducta de un solo y mismo individuo en relación con los demás como ciudadano, contribuyente, soldado etc. y al hablar de persona jurídica colectiva, lo que funciona como tal no es la realidad concreta y total del ente colectivo sino un sujeto construido jurídicamente, como pueden ser las asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidos por la ordenación jurídica como sujeto de derechos y deberes.

El Municipio en sí es una realidad social, con sus propios elementos, de derecho público, con personalidad jurídica reconocida por la Constitución Federal y regulada por el derecho, dándole mayor o menor amplitud.

Con la reforma constitucional de 1983, se reafirma la personalidad jurídica del Municipio, se le permite el manejo de su patrimonio conforme a la ley, además de otorgarle facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.

Textualmente la fracción II del artículo 115 constitucional federal dice lo siguiente:

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

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 observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

En el párrafo primero de la referida fracción, se declara que "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica". Hay un ligero cambio de verbo en este párrafo, el antiguo "serán" se cambia por "estarán", alteración que quizás tenga que ver con la postura que adoptó el Ejecutivo respecto de las doctrinas legal y jusnaturalista pues en la exposición de motivos hubo una mayor inclinación por esta última al concebir al Municipio como una sociedad natural domiciliada, que se delineó desde la propia organización local indígena.

El doctor Valencia Carmona señala: "De mayor importancia es el párrafo segundo de la mencionada fracción que describe en concisa y acertada fórmula la autonomía jurídica de los ayuntamientos, señalándoles facultades para expedir "bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Esta adición tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el Municipio ha tenido y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser más trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive el Derecho Municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en los ayuntamientos del país, baste sólo recordar a este respecto que no pocos de ellos se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana".<sup>(49)</sup>

Cabe señalar que la palabra bando viene, según unos, de la voz alemana bann, que significa territorio o la facultad de establecerse en él, y según otros, es una de las que nos dejaron los vándalos, y se deriva de baner, hoy bandera, con cuya presencia se declaraba y publicaba la guerra, dando a la orden que procedía a este acto el nombre de bando.

Bando también significa el anuncio público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por personas autorizadas, por voz pregonero, por fijación de carteles en los lugares mas concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.<sup>(50)</sup>

De acuerdo con la nueva estructura, los bandos municipales, contienen normas para el gobierno y administración interior de los municipi-

(49) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 74.

(50) Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, tomo I, México, Porrúa, 1979.

pios, si bien no todos los municipios del país cuentan con este ordenamiento, un buen número de ellos sí lo tienen, pero los que sí los tienen, en mucho de los casos reproducen los expedidos con anterioridad cambiando solamente el nombre de los integrantes del ayuntamiento, sin hacer el mínimo esfuerzo para actualizar en donde haya que hacerlo, no podemos decir lo mismo de los municipios que tienen una gran capacidad económica ya que la misma, les permite contratar los servicios de personal técnicamente capacitado, lo que les facilita ejercer satisfactoriamente la función reglamentaria municipal.

Razón por la cual, considero que para que todos los Municipios del país, y no sólo los económicamente fuertes puedan ejercer la función reglamentaria, sería necesario que el gobierno federal creara un órgano de consulta y asesoría técnica que dependa de la Secretaría de Gobernación, mismo que se encargaría de proporcionar asesoría y capacitación en materia reglamentaria, a todos los ayuntamientos del país. y así evitar que todavía en nuestra época existan bandos municipales consignando el arresto hasta por 15 días, sin tomar en cuenta la reforma al artículo 21 de la Constitución de febrero de 1983, en el sentido de que el arresto por infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, no puede exceder de 36 horas.

Es necesario insistir en la jerarquía de esta cuestión jurídica. En efecto a partir de la reforma que se comenta, se puede llegar a la elaboración de un auténtico código municipal, que regule de manera amplia y conveniente las diferentes facultades y actividades que incumbe a los ayuntamientos, distinguiéndolas con toda claridad de aquellas que corresponden a los gobiernos de los Estados. Para poder expedir este Instrumento normativo, pueden imaginarse diversas soluciones, sea que se parta de un documento más o menos completo, sea que se comience de un cuerpo básico o normal, o incluso, que gradualmente se vayan aprobando los reglamentos necesarios. Los cambios hacia la codificación administrativa son plurales, pero lo que no puede de ninguna manera ponerse a debate, es que las autonomías de los ayuntamientos demandan un derecho municipal integral y coherente.<sup>(51)</sup>

(51) Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 2, pág. 73.

### III. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE ACUERDO AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana son las siguientes:

1. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
2. El Municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, entre los miembros del Ayuntamiento impera el principio de la no reelección inmediata.
3. El Municipio está previsto y su personalidad jurídica está reconocida en la propia Constitución y en las Constituciones locales.
4. Los Municipios tienen patrimonio propio y lo manejarán conforme a la ley.
5. Los Municipios administrarán libremente su hacienda formada con los rendimientos de sus bienes, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los entes públicos, dentro de los que consideramos al Estado (federación) las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de Derecho Público, tienen ciertas características constantes desde un punto de vista genérico, aunque desde el punto de vista específico pueden presentarse algunas variaciones.

En opinión del doctor Acosta Romero, estas características son las siguientes:

1. *La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.* El grupo social en el Municipio lo integran los habitantes del mismo, mismos que tienen unidad, es permanente y tiene voluntad.

2. *La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.* Es la Constitución en el caso de los Municipios quien le confiere este atributo en la fracción II, del artículo 115 constitucional.
3. *Denominación o Nombre.* La denominación o nombre, es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otros. Cada municipio tiene su nombre que le permite distinguirse de los demás.
4. *Ambito geográfico y domicilio.* La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado. El Municipio ejerce sus atribuciones en su territorio el cual lo determina la ley; el domicilio es la sede permanente donde se ubican sus órganos de administración y representación, en el caso del municipio su domicilio es el territorio geográfico que le determine la ley.
5. *Elemento patrimonial.* El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole y de derechos valuables pecuniariamente de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines. En el caso del Municipio cuenta con la hacienda municipal que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.
6. *Régimen jurídico propio.* Todas las personas jurídicas tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. El Municipio cuenta con el suyo, constituido por la Constitución Política Federal y las leyes y reglamentos que de ella emanen, entre ellas la Ley Orgánica Municipal.
7. *Objeto.* Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.
8. *Organos de representación y administración.* Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos.

En el caso del municipio su órgano de representación y administración es el ayuntamiento.

9. *Fines.* Se cree que los fines son mediatos, y en última instancia deben ser la persecución del beneficio general, el bien común o el interés público. El Municipio tiene como fin buscar la satisfacción de las necesidades colectivas de su población.<sup>(52)</sup>

#### IV. FACULTADES, ATRIBUCIONES Y COMETIDOS DE LOS MUNICIPIOS.

El doctor Acosta Romero, nos comenta que es difícil precisar cuales son las facultades, atribuciones y cometidos de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales; no obstante, en términos generales podemos decir que son:

1. Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (que se refiere exclusivamente a materia municipal); y 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 y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
2. Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.
3. Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.
4. Organizar la administración y los servicios municipales.
5. Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación, como estatales; por ejemplo, elecciones, censo, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.
6. Acción cívica: Fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

(52) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, págs. 69, 70, 71.

7. Obras públicas municipales: construcción de toda clase de obras públicas municipales.
8. Procurar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno.<sup>(53)</sup>

## V. LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

"La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia".<sup>(54)</sup> Como característica del Municipio se señala su autonomía, pero esta autonomía sólo se entiende como un proceso de descentralización, pues la centralización contempla ciertos intereses generales sin vinculación con los regionales y, en caso de enfrentamiento, el gobierno central se sostendría con apoyo de la fuerza.<sup>(55)</sup>

"Hasta la reforma de 1983, nuestra Constitución señalaba la forma y términos en que deberían funcionar realmente los municipios, otorgándoles un marco constitucional insuficiente, para que pudieran significarse dentro de la vida nacional.

La aplicación del original artículo 115 venía siendo letra muerta por la incipiente importancia que se otorgaba al Municipio Libre. Esto obedecía en algunos casos a la falta de capacidad administrativa y política en que se encontraban inmerso muchos municipios, pero lo más importante era la presencia de un sistema político centralizador, que a nivel federal y estatal venía asfixiando la vida de los municipios...

... era evidente la falta de libertad política, atentando contra los derechos de las comunidades, como el seleccionar a sus gobernantes, que en la mayoría de los casos resultaban personas desconocidas...

Los problemas económicos de los municipios eran demasiado graves, dada la imposibilidad de manejar realmente su propia hacienda, aunque la Constitución ya establecía que los municipios podían manejar sus propios recursos, la verdad era que los estados a través de sus legislaturas decidían su destino, entregando a la hacienda municipal lo que consideraban conveniente, ocasionando una inestabilidad económica

(53) *Ibidem*. págs. 590, 591, 592.

(54) Vázquez, Juan N, *Curso de Derecho Público*. México, Tip-Literaria, 1979, pág. 197.

(55) Ura y Ortega, Miguel, *El Poder Municipal* 2a. edición, manuscrito editado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala, México, 1983, págs. 45 y 46.

manifiesta, que impedía un desarrollo integral de las poblaciones urbanas y rurales.

La falta de medios económicos y la injerencia política de la Federación y del Estado, impedían una consolidación administrativa de nuestra base política más importante. Al no existir autonomía municipal, no se podía proyectar un sistema administrativo adecuado a las necesidades de cada lugar, por lo consiguiente, su funcionamiento era deficiente e inoperante".<sup>(56)</sup>

Como se puede uno dar cuenta, El gobierno federal se enfrentaba a problemas verdaderamente serios y era necesario iniciar un cambio definitivo, había que tomar una decisión importante, porque podía convertirse esa buena disposición en una posición demagógica.

Y ante esta situación, como ya lo hemos apuntado anteriormente, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, promovió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas al artículo 115 constitucional, con la intención de fortalecer al Municipio, restituyendo la concepción originaria de que el Municipio era la base de nuestra organización política y administrativa.

La reforma municipal plantea algunas alternativas para garantizar la autonomía municipal, a la vez que ir disminuyendo el creciente centralismo, algunos tratadistas afirman que la autonomía municipal se manifiesta en tres grandes renglones que son: a). La autonomía política, b). La autonomía financiera y c). La autonomía administrativa.

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

(56) Nozari Morlet, Eduardo Arturo, Reforma Constitucional y Realidad Municipal. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2. año I, México, UNAM, mayo-agosto 1986, pág. 568.

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales".<sup>(57)</sup>

En lo personal considero que hablar de autonomía municipal y de descentralización es hablar de dos conceptos profundamente ligados ya que la autonomía municipal actualmente se entiende como un proceso de descentralización y si esta no se da se seguirá hablando de un poder existente pero disminuído, insignificante, de un poder que nunca podrá figurar al lado ni del poder estatal, ni mucho menos del poder federal, pero si por el contrario este proceso de descentralización se da con mayor fuerza y los municipios aceptan sus nuevas facultades y atribuciones con mayor responsabilidad y eficacia; capacitándose, organizándose, entonces si se podrá hablar de una verdadera autonomía y un gran poder porque yo estoy de acuerdo en que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal solo se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y no será tan amplia como la de los otros poderes, pero no por ello dejará de ser autonomía.

## VI. EL MUNICIPIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Algunos tratadistas de derecho administrativo han sostenido que el Municipio es un "organismo descentralizado por región".

Esta tesis es defendida por el doctor Gabino Fraga quien afirma: "La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".<sup>(58)</sup>

Y agrega: "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma

(57) Acosta Romero, Miguel. op. cit. nota 1, pág. 575.

(58) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 23a. edición, México, Porrúa, 1989, pág. 218.

en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>(59)</sup>

Para el doctor Serra Rojas: "La descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial".<sup>(60)</sup>

"El vocablo descentralizar, tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, deriva del griego "centro", y si se entiende que el Municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades federativa, y resultaría que estas últimas (los Estados de la Federación) también serían organismos descentralizados por región; por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, pero que no tiene como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el Municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular".<sup>(61)</sup>

Yo estoy de acuerdo con lo expresado por el doctor Acosta Romero, porque creo que es muy cerrada la opinión de considerar al Municipio como un organismo descentralizado por región que no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni tampoco un poder que se encuentre a lado de los demás poderes; porque por supuesto que no estará al par que los otros dos poderes porque ni siquiera el poder estatal se puede comparar con el federal ya que una actividad constante en nuestro país es precisamente que el poder federal limita al estatal y ésta al municipal, pero no por ello podemos negar que el Municipio constituye

(59) *Idem.*

(60) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, tomo I, 14a. edición, México, Porrúa, 1988, pág. 649.

(61) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota I, pág. 573.

un poder real, disminuído sí, eso está más que claro, pero al fin y al cabo constituye un poder, además de estar reconocido en la propia Constitución; porque una cosa es hablar del organismo en sí que es el Municipio y otra muy diferente es clasificar a esta como un organismo descentralizado por región simple y sencillamente porque hasta ahora no ha podido ejercer plenamente los derechos y facultades que le confiere la propia Constitución; y porqué no ha podido; simple y sencillamente por lo que mencioné anteriormente.

Y si vamos a hablar de lo que para el doctor Serra Rojas significa la descentralización territorial y que en función a esta hay que crear una institución pública, dotarla de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico, entonces digamos que el Estado como entidad federativa es un organismo descentralizado territorial que se le ha dotado de personalidad jurídica, de patrimonio propio y de un régimen jurídico para que pueda funcionar como tal y como consecuencia de ello no tiene ni unidad soberana dentro de la federación, ni constituye un poder al lado de la misma.

La democratización y el fortalecimiento del municipio son formas de redistribución del poder económico, político y social altamente concentrado. Es la excesiva concentración y centralización del poder en territorios y grupos de población restringidos los que están bloqueando y frenando el desarrollo de las fuerzas productivas. Redistribuir el poder es liberar a las fuerzas productivas de la sociedad para que nuevamente se desarrollen y ejerzan su efecto benéfico sobre toda la nación.

Es necesario emprender, en primer término, una redistribución del poder del Estado. En la actualidad, el Estado en su nivel federal ha concentrado y centralizado excesivamente el poder, restándole poder al estado en el nivel estatal y en el nivel municipal. Para que los estados y los municipios puedan desarrollarse, es necesario devolverles poder. Es a partir de la redistribución del poder federal hacia los estados y de éstos hacia los municipios como se inducirá la redistribución del poder de la sociedad nacional, hoy centralizada en las metrópolis, hacia toda la provincia.

Solo redistribuyendo el poder hacia los municipios permitirá a ese poder descentralizado convertirse en polo de desarrollo y atracción de la

población y de los recursos. Poder es capacidad de hacer, capacidad de gobernar y capacidad de conducir y utilizar los recursos de la nación para el bien de la comunidad municipal.

Es una prioridad para quienes ejercen el poder del estado a nivel federal y estatal, entender que la redistribución del poder hacia el municipio no constituye una pérdida de poder para ellos. El poder no es una suma constante. Redistribuir y descentralizar el poder no significa restarle poder a quien antes lo tenía. Por el contrario, el poder es susceptible de incrementarse y multiplicarse. La manera de aumentar el poder de la nación es redistribuyendo y descentralizando el poder existente. Creando tantos polos de poder como municipios tiene la nación, se crearán tantas fuentes de poder. El poder se reproduce, en las actuales condiciones históricas, descentralizándolo y redistribuyéndolo. El poder adecuadamente redistribuido genera más poder, no se pierde ni se resta poder a nadie.

La redistribución y descentralización del poder del Estado del nivel federal para el nivel estatal y de éste hacia el nivel municipal, equivale a devolverle al propio Estado su capacidad de gobernar la población y el territorio en todas las regiones y localidades del país.

La reforma municipal es una reforma política cuyo propósito es ampliar la democracia. En otras palabras, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas etapas del desarrollo económico y social dependen de que seamos capaces de ampliar la democracia en México.

El fortalecimiento del municipio no es, por lo tanto, una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipal puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la reforma municipal es ante todo una ampliación de la democracia.

Ciertamente, la descentralización y redistribución del poder hacia el municipio implica un cambio de actitud del gobierno y de la comunidad municipal. No se trata simplemente de recibir el poder que se le redistribuye, se trata más bien de que la redistribución del poder hacia el municipio le permita generar más poder de manera autónoma. El poder

redistribuido debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar.

Atravesamos momentos difíciles. La crisis es a largo plazo. El Municipio -es decir todos los mexicanos- tenemos que triplicar ahora el esfuerzo y el trabajo para recuperar los niveles de crecimiento y para elevar los niveles de vida. Triplicar el trabajo y el esfuerzo de la comunidad municipal, requiere, con prioridad, que el gobierno municipal aumente su poder para organizar a la comunidad en vistas al aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el municipio.

## CAPITULO TERCERO

### ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

#### I. DEFINICION DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

Considero oportuno en el inicio de este capítulo, mencionar brevemente lo que para la doctora Rendón Huerta, significa la Administración Municipal. La define de modo general "como una organización pública investida de autoridades para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno estatal".<sup>(62)</sup>

A medida que se han ampliado las actividades del municipio, se hace necesario ampliar cada vez más sus agencias o unidades con estructuras administrativas más eficaces a sus fines. Ya que por mucho tiempo y casi por tradición la esfera municipal ha estado relegado ya no ha un segundo, sino a un tercer plano en los intereses prioritarios de la administración federal, la cual por sus recursos y objetivos ha sido permanentemente la más fuerte, considerando por mucho tiempo, inclusive, que el municipio era un apéndice de la Federación.

La parte más dinámica de la estructura estatal, es la administración pública, en los municipios es el ayuntamiento el encargado por disposición constitucional de administrar a los mismos, es entonces que de acuerdo con las reformas constitucionales, el municipio y sus órganos se ven en la necesidad de adaptarse a los cambios que presenta la cotidianidad de la vida del momento.

Para ello se pretende que la reforma municipal plantee una eficaz estructura administrativa del municipio dando lugar a nuevas formas de administración municipal que le permitan hacer frente a todos los problemas que se le plantean, con respeto y responsabilidad en sus acciones.

La administración pública puede ser estudiada desde el punto de vista orgánico y funcional, sea a nivel federal, estatal o municipal, pero iremos viendo lo concerniente a los elementos que intervienen en la administración municipal, pues ésta tiene que ser vista como un todo y no

(62) Rendón Huerta, Teresita, op. cit. nota 47, pág. 303.

nada más asignarle la función que tradicionalmente ha tenido, es decir, la prestación de algunos servicios públicos.

Desde el punto de vista orgánico el municipio cuenta con un ayuntamiento, este está compuesto por un presidente municipal, uno a varios regidores y uno o varios síndicos, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal, del municipio que se trate; sin embargo, el ayuntamiento sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Desde el punto de vista funcional, la administración municipal se considera como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que integran el municipio; es así que para realizar sus actividades éste cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración municipal, para que este ente de gobierno cumpla cabalmente sus fines.

El artículo 115 constitucional federal en su fracción I, establece los lineamientos sobre la administración municipal ya que textualmente dice: "I. "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

La antigua fracción I conserva, salvo los párrafos finales, su triple contenido histórico, a saber, estatuye como forma de gobierno al ayuntamiento de elección popular directa, que tuvo su origen en el llamado cabildo cerrado ya que en sus principios, el Municipio funcionó en España a base del consejo abierto, que se congregaban los domingos a son de campana para tratar de resolver los asuntos de interés general. Esta forma de concejo de sencilla práctica, tuvo efímera duración, lo sustituyó el concejo cerrado o ayuntamiento integrado por personas electas por la vecindad.<sup>(63)</sup>

Ya con el artículo 115 de la Constitución de 1917, se da el paso decisivo cuando se consagra el Municipio Libre, cuyo Ayuntamiento no estaría sujeto a "autoridades intermedias" es decir, cuando se elimina la figura de los jefes políticos.

(63) Valencia Camona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 71.

Sin embargo, el sistema de la Constitución vigente trasladó las funciones de control que tenían las jefaturas políticas a los poderes de los estados. Actualmente cinco estados consagran en sus Constituciones políticas, que los gobernantes son los superiores jerárquicos de las autoridades municipales y desde 1861 hasta 1917, las Constituciones de San Luis Potosí y Veracruz, otorgaban las funciones al gobernador de "presidir" los ayuntamientos.<sup>(64)</sup>

De esta forma, la autonomía política, independencia o libertad de los municipios, se plantea fundamentalmente a los poderes de los estados y no tanto en relación con el gobierno federal. Por el momento el grado de desarrollo político de los municipios se circunscribe al autogobierno administrativo.<sup>(65)</sup>

En la misma fracción pero en su párrafo segundo dice lo siguiente:

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

Como se podrá notar este párrafo quedó igual que antes de la reforma, dicta medidas para la renovación periódica del libre juego democrático en estos cargos públicos a través de la no reelección de los integrantes de los ayuntamientos para el período inmediato.

La Constitución Federal no establece facultades, funciones y atribuciones de estos órganos ya que esa materia le esta reservada a las legislaturas de los Estados, que expide la Ley Orgánica Municipal de cada

(64) González Oropeza, Manuel, Desaparición de Ayuntamientos, Estudios Jurídicos en memoria del Roberto L. Mantilla Molina, México, Porrúa, 1984, págs. 409, 415.

(65) Rendón Huerta, Teresita, op. cit. nota 47, pág. 823.

uno de ellos, por lo que para detallar las principales facultades y atribuciones de los diversos órganos de la administración municipal, tomaremos como referencia a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

## II. AYUNTAMIENTO

La palabra Ayuntamiento viene de *jungere*, *junctum*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. De acuerdo a lo que dispone el artículo 115 constitucional federal, el Ayuntamiento es el órgano rector de la administración municipal y representativo de la voluntad popular, asimismo es el órgano del Gobierno Municipal, es un cuerpo colegiado de elección popular directa.

Como cuerpo colegiado está integrado de la siguiente forma; por un presidente municipal, por regidores, síndicos; el número de ellos es muy variable, pues depende de la población de cada municipio, duran en su cargo tres años y no podrán ser electos para el período inmediato ninguno de sus miembros propietario o suplente que haya estado en función de su cargo.

En la Constitución Política del Estado de Oaxaca nos dice en su Artículo 101, los requisitos para ser miembro de un Ayuntamiento:

- I. "Ser ciudadano del Estado, en ejercicio de sus derechos y haber cumplido 18 años de edad;
- II. Ser vecino del Municipio donde se hace la elección o tener una residencia mínima de un año anterior del día de la elección;
- III. Tener un modo honesto de vivir;
- IV. Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente".

*Artículo 102.* "No pueden ser electos miembros de los Ayuntamientos: Los militares en servicio activo ni los individuos de las fuerzas de seguridad pública del Estado. Tampoco podrán serlo los Servidores Públicos del Estado o de la federación a menos que se separen del servicio activo los primeros o de sus cargos los segundo, noventa días antes de la elección".

En la misma Constitución Política del Estado de Oaxaca se señala en su Artículo 103 que; " Los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones. Las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de Inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten".

*Artículo 104.* "Los Ayuntamientos tendrán dos períodos legislativos, el primero se iniciará durante el primer mes de su administración y estará destinado a expedir las ordenanzas municipales que deberán contener todas las disposiciones que requiere el régimen, el gobierno y la administración municipal. El segundo período se iniciará en el mes de junio de cada año y se destinará a formular y votar el presupuesto de Egresos Municipales que deberá regir durante el año fiscal inmediato siguiente; y a formular la iniciativa para impuestos especiales que presentarán ante la Legislatura del Estado, cuando la Ley General de Ingresos Municipales no comprenda algunos ramos peculiares del Municipio que deban pagar impuestos".

Ahora bien en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca en su Artículo 34 señala que: "Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario, en problemas de urgente resolución o a petición de la mayoría de sus miembros. Puede asimismo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera".

*Artículo 35.* "Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privados; los causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento; se celebrarán en la Sala de Cabildos o cuando la solemnidad del caso lo requiera en el Recinto previamente declarado oficial para tal objeto."

*Artículo 36.* "Los Ayuntamientos deberán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos, y sus acuerdos se tomarán por la mayoría de votos.

Presidirá la sesión el Presidente Municipal, quien siempre tendrá voto de calidad, en su caso, el voto de calidad lo tendrá quien lo substituya".

*Artículo 37.* "Las sesiones de los Ayuntamientos constarán en un

libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refiera a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas, los miembros que hubieran estado presentes”.

El Artículo 39 de la misma ley, señala como sus principales facultades y obligaciones de los Ayuntamientos las siguientes:

Expedir y publicar su reglamento interior y en general, los reglamentos que requiera el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales; intervenir ante toda clase de autoridades civiles y militares, cuando por disposiciones de tipo administrativo, se afecten intereses municipales; contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de la ley y sus reglamentos; fomentar las actividades deportivas; solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; nombrar al Secretario y al Tesorero y demás funcionarios del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, y removerlos por causa justificada; administrar libremente su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal; aprobar el presupuesto anual de egresos, con base en sus ingresos disponibles; adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley; acrecentar los bienes patrimoniales, los vales sociales y culturales; auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas; celebrar convenios de colaboración en materia de obras y servicios municipales con otros municipios de la entidad, con el estado o particulares; formular, aprobar y administrar la zonificación y el plan de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas; proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y zonas ecológicas, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e instrumentar programas de reforestación, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicar el Plan de Desarrollo Urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de área y predios; celebrar convenios para la seguridad social de sus trabajadores con

Instituciones de la materia, federal o estatal; prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la afición a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial; conceder licencias y permisos; formular las estadísticas municipales; designar ante el poder judicial estatal, el Juez menor o el Alcalde Municipal; crear Tribunales Contenciosos Municipales; conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días; municipalizar en su caso, si las circunstancias lo permiten, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares.

En general las funciones y atribuciones del Ayuntamiento, es la de promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le son encomendadas.

Así como tiene atribuciones, los Ayuntamientos también tiene sus prohibiciones y el Artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca señala que son:

- I. "Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- II. Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura;
- III. Cobrar los impuestos municipales mediante iguales;
- IV. Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública; y
- V. Tratar directamente fuera del territorio del estado, asuntos relacionados con su Municipio".

Por su parte la Constitución Política del Estado de Oaxaca en su Artículo 107 establece que los Municipios no podrán:

- I. "Evitar la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase, salvo que se trate de artículos de primera necesidad que no basten para cubrir las de la población, pero en este caso, solicitará de la Legislatura o de la Diputa-

ción Permanente la autorización necesaria, precisando el tiempo que ha de durar la prohibición.

- II. Gravar la entrada o el tránsito de las mercancías por el territorio de su Municipio.
- III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en la Ley General de Ingresos Municipales o decretados especialmente por la legislatura.
- IV. Comunicarse directamente, ni por conducto del Presidente Municipal, con cualquier autoridad federal o de fuera del territorio del Estado, sino es por conducto del Ejecutivo del mismo, en todos aquellos asuntos que son de la competencia de los poderes del Estado.
- V. Arrendar los bienes raíces que les pertenezcan sin previa autorización de la legislatura del Estado, mediante la expedición del Decreto respectivo, cuando el plazo de vigencia de esos contratos de arrendamiento excedan del término del ejercicio legal de las autoridades que celebren los citados contratos".

### III. PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal, es política y administrativamente el representante del Ayuntamiento y del Municipio y está dotado de atribuciones y facultades para planear, organizar, controlar y dirigir las actividades públicas del Municipio, así como ejecutar las resoluciones de cabildo.

Es por lo tanto el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, y sus facultades y obligaciones están previstas en el Artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, y son las siguientes:

"Las de cumplir y hacer cumplir esta ley, los reglamentos, las resoluciones del Ayuntamiento y las ordenanzas municipales; convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto de calidad; proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario y Tesorero; ordenar la publicación de reglamentos y demás disposiciones de observancia general; vigilar el funcionamiento de las dependencias administra-

tivas municipales; nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento; vigilar el funcionamiento de las Comisiones Municipales y de los Concejos de Colaboración que en su caso se integren; dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos y bandos municipales correspondientes; dar cumplimiento en la esfera de su competencia a los planes nacional y estatal de desarrollo urbano; dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano; disponer de la policía municipal para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública; vigilar la recaudación en todas las ramas los fondos de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto; tener a su cargo el Registro Civil de la cabecera municipal; autorizar los documentos de compraventa de ganado y las licencias para degüello; informar mensualmente a la población de los ingresos y egresos de la hacienda municipal”.

Los presidentes municipales tienen prohibido distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados; imponer contribuciones o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales; ausentarse del Municipio sin licencia del ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada; cobrar personalmente o por interpósita persona multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina municipal distinta de la tesorería conserve o tenga fondos municipales; utilizar bienes propiedad del Ayuntamiento así como disponer de los empleados y policía municipal para asuntos particulares; residir durante su gestión fuera del territorio municipal; patrocinar a personas en asuntos que se relacionen con el Gobierno Municipal; En los casos de infracciones a los reglamentos de policía imponer arresto mayor de treinta y seis horas o multa que exceda de la señalada con la Ley de Ingresos. En los casos de permuta de la multa por el arresto, éste no podrá exceder de treinta y seis horas. Los jornaleros u obreros no podrán ser castigados con multa mayor a la del importe de su jornal correspondiente a un día de su ingreso.

Para el cumplimiento de sus actividades , el presidente municipal podrá auxiliarse de los demás integrantes del Ayuntamiento, formando comisión permanentes o transitorias.

El presidente municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte cuando el Síndico esté impedido física o legalmente para ello.

#### **IV. SINDICOS**

Los Síndicos, al igual que los demás miembros del Ayuntamiento son electos popularmente por elección directa, durarán en su cargo tres años, y no podrán ser reelectos para el período inmediato, por cada síndico propietario se elegirá un suplente; por lo menos en número de uno existen en todos los ayuntamientos del país.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca en su artículo 98 fracción II, señala que habrá "Un Síndico, si el Municipio es menor de 20 mil habitantes y dos si es mayor dicho número. El o los Síndicos Municipales, tendrán la representación jurídica del Ayuntamiento".

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en su Artículo 48 señala las facultades y obligaciones del síndico.

- I. "Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
- II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- III. La vigilancia de la aplicación del presupuesto;
- IV. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería;
- V. Vigilar que con oportunidad se presente al Congreso Local la cuenta pública;
- VI. Legislar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;
- VII. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento a participar en las

discusiones con voz y voto;

- VIII. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;
- IX. Asociarse a las comisiones cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio;
- X. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos en que en el municipio no exista este, o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan;
- XI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;
- XII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamento o el Ayuntamiento".

*Artículo 49.* "El Síndico no puede desistirse, transigir, comprometerse en arbitrios o hacer sesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento o la H. Legislatura en su caso".

La función que desempeña el Síndico como miembro del Ayuntamiento, es de suma importancia y va a depender de la honestidad con que desempeñe su labor para fomentar el bienestar del Municipio ya que entre sus funciones se encuentra una muy importante que es ser el encargado del aspecto financiero y jurídico del Municipio.

Tomando en cuenta que el síndico es el encargado de la inspección de las finanzas municipales, y que si bien es cierto, que la Contaduría General de Glosa Estatal, es la encargada de vigilar y realizar visitas de inspección a la hacienda municipal. Creo que sería conveniente crear un organismo privado municipal, encargado de vigilar exclusivamente todo lo relacionado con las finanzas municipales.

Este organismo estaría integrado por cinco personas residentes en el municipio respectivo, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, de reconocida probidad, que no estén desempeñando cargos públicos, que tengan un modo honesto de vivir y conocimientos bastante para ejercer debidamente sus funciones; estas personas serían nombradas por los diferentes sectores de la población.

La actividad de este organismo, por ningún motivo podrá interferir, ni invadir funciones propias del ayuntamiento, limitando su actuación, única y exclusivamente a vigilar que los ingresos municipales sean verdaderamente destinados a la prestación de obras y servicios públicos que la población requiera y en su caso de que exista malversación de fondos, solicitar a la Contaduría General de Glosa su intervención para deslindar responsabilidades.

Solamente con la participación directa de los ciudadanos se podrá combatir la enorme apatía y atraer la confianza a nuestros municipios y a los miembros de los ayuntamientos, que a veces no siendo propiamente ellos los que se quedan con el dinero destinado a las obras municipales, sino el Gobierno del Estado, ya se ha creado una mala fama de que cada tres años surgen nuevos ricos dentro de un municipio, que son los funcionarios municipales, aunque a decir verdad no es solamente aplicable a funcionarios municipales, sino estatales y federales.

En el artículo 115 constitucional federal, pero en su fracción III, último párrafo anterior a la reforma de 1983; en cuanto a la integración de los ayuntamientos, se precisó la incorporación del principio de la representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran una población de trescientos mil habitantes o más, tenía el propósito de que este sistema operara en los municipios cuyo volumen de población lo hiciera posible y tomando en cuenta que el cuerpo edilicio fuese realmente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

La implantación de estas reformas al nivel municipal, impuso a los estados la necesidad de asumir dos distintos tipos de decisiones: La primera fue en qué municipios operaría la representación proporcional: si exclusivamente en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también en municipios con menor población. En todo caso, esta segunda posibilidad no violentaría el mando constitucional, pues podía interpretarse que la utilización de la representación proporcional era una obligación en los municipios con población de trescientos mil o más habitantes pero que, en ejercicio de su autonomía política, los estados podían establecer la incorporación de este método electoral en municipios con menor población.

Huelga decir que si la representación proporcional hubiese sido aplicada solo en los municipios con la población mencionada en el artículo 115, esta fórmula hubiera podido beneficiar tan sólo a 36 de los 2,378 municipios de la República.

De esta suerte, solamente trece entidades federativas (Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacan, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz) asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional en municipios con trescientos mil o más habitantes. Los restantes estados lo establecieron en municipios que iban desde los cien a los doscientos mil (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, y Yucatán) y hasta los veinticinco mil habitantes (Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala) para dos entidades federativas (San Luis Potosí y Zacatecas) el dato del número de población no fue significativo, sino que se atuvieron al tamaño del ayuntamiento.

La segunda decisión fue la relativa al método particular para aplicar la representación proporcional.

Los 31 Estados de la Federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el ayuntamiento, sino reservarla para los cargos de carácter fundamentalmente colegiado; es decir, para las regidurías. El resto de los puestos del ayuntamiento se seguiría eligiendo mediante una mayoría relativa. La división fue establecer un sistema mixto, parecido al que opera en la Cámara de Diputados Federal.

Por otra parte, si bien existió unanimidad en cuanto a la decisión de aplicar la representación proporcional exclusivamente a las regidurías, los estados adoptaron distintas fórmulas para llevarla a cabo.

1) Los estados que adoptaron por adiconar el Ayuntamiento con un solo regidor, llamado "de representación proporcional" que sería atribuido al partido político que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en el municipio, tuviera la mayor cantidad de votos entre los partidos minoritarios.

2) Los estados que establecieron una diferenciación expresa,

entre regidores de mayoría y de representación proporcional, es decir el partido político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían los puntos de presidente municipal, síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional serían asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

Pero para que a un partido le fuesen acreditado este tipo de regidores minoritarios, sería menester cumplir con una serie de requisitos: Haber registrado planilla por lo menos en una tercera parte de los municipios del estado; no haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa; haber obtenido por lo menos 1.5% de la votación, etc; en este último requisito es donde mayores variaciones se observan; ya que el porcentaje de votación exigido cambia respecto de la población del municipio donde se lleve a cabo la votación. En forma uniforme se eleva hasta el 15%; en Oaxaca el 6% y en Coahuila al 5%.

3) Un tercer método fue el adoptado por aquellos estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego. De esta forma, el partido político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían los puestos de presidente municipal, síndico o síndicos, seguidamente se le asignaría a cada partido político tantas regidurías como número de veces se obtuviera el cociente electoral entero en su votación, utilizando el método de resto mayor decreciente. Esto se aplica en los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

Simple en su expresión, pero muy profundo en su intención, el único cambio que produjo la reforma al artículo 115 constitucional, fue eliminar la cifra de trescientos mil habitantes o más que señalaba la entonces fracción III para la utilización del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Quedando consignado actualmente en la fracción VIII párrafo primero del mismo artículo que textualmente dice: "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios".

En cuanto a la intención de la reforma de que la representación proporcional opere en todos los ayuntamientos del país, no podemos pasar por alto el hecho de que el único partido político que presenta candidatos en la totalidad de los municipios es el PRI, resultando en cambio todavía muy estrecha la participación de los partidos de la oposición. Por ejemplo en las elecciones celebradas en el Estado de México en 1981, la oposición presentó planillas de la siguiente forma: cuatro el PDM; seis el PST; veintiséis el PAN; nueve el PRM (ahora PSUM); y sólo el PRI presentó en los 121 municipios del estado.

En Veracruz de 203 ayuntamientos la oposición no rebasó el 50% de candidatos.

Las anteriores cifras expresan, a primera vista, que el propósito de la reforma de que las corrientes políticas minoritarias estuviesen representadas en los 2,378 municipios de la República no se conseguirá en corto plazo. Su extensa materialización depende de la capacidad de movilización y convocatoria de los partidos de oposición.

## V. REGIDORES

Los Regidores son parte del Ayuntamiento y órgano auxiliar del Presidente Municipal, son electos popular y directamente, duran en su cargo tres años, y no pueden ser reelectos para el período inmediato, por cada regidor propietario se elegirá un suplente.

El cumplimiento a lo dispuesto por la fracción VIII párrafo primero del artículo 115 constitucional federal, que señala que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, la mayoría de las Constituciones locales fueron reformadas para incorporar la representación proporcional únicamente para la elección de regidores.

En el caso específico del Estado de Oaxaca, su Constitución Local señala en su artículo 98 fracción III, que: "Los regidores en ningún caso, serán menos de cinco y siempre en número impar. Su número aumentará a razón al censo del municipio, agregándose uno por cada diez mil habitantes hasta completar once regidores".

En su Artículo 99 dispone: "La Ley establecerá las formulas elec-

torales de acuerdo con las bases generales siguientes:

- I. El Partido cuya planilla hubiera obtenido el mayor número de votos tendrá derecho a que se le acrediten a quienes encabezan la lista como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento respectivo;
- II. Los Regidores que integren el Cabildo, se dividirán entre la votación obtenida por todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes y que hubieran obtenido cuando menos el seis por ciento de la votación total emitida, a fin de obtener su cociente electoral;
- III. Ningún Partido Político podrá obtener más de doce regidurías".

*Artículo 100.* "La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación de las regidurías de representación proporcional.

En el caso de los Síndicos Procuradores los Regidores de representación proporcional tendrán la misma calidad jurídica que los de mayoría".

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca en su Artículo 47 señala como facultades y obligaciones de los Regidores las siguientes:

- I. "Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto;
- II. Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento, informando a éste sus resultados;
- III. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia los haya sido encomendados;
- IV. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestaciones;

- V. Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en el orden de preferencia que este determine;
- VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal;
- VII. Las demás que le otorgue la Ley y sus reglamentos."

Aunque en la fracción IV le corresponde vigilar los ramos de la administración que le encomiende el Ayuntamiento, no se encuentran establecidos específicamente cuales son y esto se determina en sesión de Cabildos y varían de un Municipio a otro.

En sí resumiendo las actividades encomendadas a los Regidores, son los encargados de vigilar la buena marcha de los diferentes ramos de la administración pública municipal y la adecuada prestación de los servicios públicos. De esto se desprende que la función que desempeña un Regidor dentro del Ayuntamiento es de suma importancia ya que si bien se ha dicho que el Ayuntamiento no solo proporciona servicios públicos estos constituyen el termómetro social y político que los ciudadanos utilizan para calificar a su ayuntamiento, y depende de que tan eficientes sean estos servicios para saber si un ayuntamiento es bueno o es malo.

## **VI. ORGANISMOS DE DESIGNACION MUNICIPAL**

Se podría decir que, los órganos municipales con jerarquía superior son los siguientes: El Presidente Municipal, El Síndico o los Síndicos y los Regidores.

Asimismo, podemos mencionar como órganos de menor jerarquía ya que no son electos popularmente aunque no menos importantes para el correcto funcionamiento del Municipio los siguientes: Secretaría Municipal, Tesorería Municipal, las Comisiones Auxiliares, las Autoridades Auxiliares Administrativas, en sí todos aquellos organismos que son creados para ayudar a desempeñar lo mejor posible el papel asignado al Ayuntamiento.

### **SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO**

Los Artículos 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado

de Oaxaca, regula lo referente a la Secretaría Municipal y dice lo siguiente:

*Artículo 70.* "En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría, la cual estará a cargo de una persona denominada Secretario, que será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal".

*Artículo 71.* "Para ser Secretario de un Ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles;
- II. No haber sido sentenciado en proceso penal, por delito intencional, y
- III. Tener un modo honesto de vivir".

*Artículo 72.* "Son facultades y obligaciones del Secretario:

- I. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del Ayuntamiento;
- II. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite;
- III. Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo;
- IV. Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas;
- V. Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento;
- VI. Autorizar con su firma las actas y documentos emanados del Ayuntamiento;
- VII. Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio;

- VIII. Todos los reglamentos y disposiciones emanados del Ayuntamiento deberá ser refrendados con la firma del Secretario”.

### **TESORERIA MUNICIPAL**

El Artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca señala lo siguiente: “En cada Ayuntamiento para la recaudación de los Ingresos municipales, se contará con un Tesorero que será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Los Tesoreros y empleados que manejen fondos y valores, serán obligados a caucionar su manejo en la forma y términos previstos por el Ayuntamiento”.

*Artículo 74.* “Son facultades y obligaciones de los Tesoreros:

- I. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al Municipio en el rendimiento de impuestos Federales y Estatales;
- II. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales;
- III. Llevar al corriente el padrón fiscal municipal y practicar revisiones y autorías a causantes;
- IV. Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos materiales;
- V. Ejercer la facultad económica coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes;
- VI. Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos invariablemente en forma mencionada con el Presidente Municipal y el Regidor de Hacienda de acuerdo con los presupuestos aprobados;
- VII. Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo;

VIII. Pagar la nómina al personal que labora en el Municipio;

IX. Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento, el presupuesto de ingresos y egresos".

#### **COMISIONES AUXILIARES**

Conforme a lo que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. En la primera sesión del año de gestión del ayuntamiento entrante, se nombrarán aquellas comisiones que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento de sus servicios como son por ejemplo:

i. Hacienda Municipal;

II. Gobernación y Reglamentos;

III. Seguridad, Tránsito y Transportes;

IV. Salud Pública;

V. Obras Públicas;

VI. Instrucción pública, recreación y espectáculos;

VII. Comercio, mercados y restaurantes;

VIII. Bienes Municipales y panteones y

IX. Rastros.

Las comisiones tendrán una duración de un año, podrán crearse otras comisiones, atendiendo a las materias que tenga relación con la vida municipal.

Las comisiones carecerán de facultades ejecutivas y podrán ser modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

#### **AUTORIDADES AUXILIARES.**

Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos y por consi-

guiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, (Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca) el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determine la presente Ley.

Son autoridades auxiliares municipales:

- I. Los Agentes Municipales;
- II. Agentes de policía, y
- III. Los Delegados.

Los Agentes Municipales y de policía durarán en su cargo 3 años, pudiendo ser removidos por los ayuntamientos en cualquier tiempo por causa justificada, llamándose a los suplentes; si éstos no se presentaren se designa a los sustitutos.

Los Delegados Municipales serán designados libremente y removidos por el Presidente Municipal y funcionará únicamente en las cabeceras municipales.

Las principales facultades y obligaciones de los Agentes Municipales y de policía son las siguientes:

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales dentro de la esfera de su competencia; ejecutar las resoluciones del ayuntamiento en su circunscripción territorial; vigilar el orden público; fungir como agentes del ministerio público en los casos en que en su circunscripción territorial no exista éste o como coadyuvante de estas funciones en caso de que existan; actuar como conciliador en los conflictos que se le presente; auxiliar a las Autoridades Federales del Estado y del Municipio en el desempeño de sus funciones.

Guerrero del Castillo nos dice: "No ha sido posible dadas las características territoriales, idiosincráticas, culturales, etc, lograr una organización municipal homogénea, que acepte la dinámica que demanda nuestro progreso a nivel Estatal y Federal".<sup>(66)</sup>

Efectivamente, dadas las características antes citadas, así como

(66) Guerrero del Castillo, Eduardo, Modelo de Organización Municipal, México, UNAM, 1976, pág. 141.

la libertad que tienen los Municipios para reglamentar de manera autónoma su organización administrativa interna esta no es similar en todos los Municipios, por ello cada Municipio tiene su organización administrativa adecuada a sus necesidades. Ya que un municipio no puede compararse con otro, los fines de uno son ajenos a otros, pues simplemente tan solo dos no tienen las mismas condiciones, y si por el contrario diversas circunstancias y características especiales que los difencian entre sí tales como: distinta capacidad económica, política y social; esto se puede confirmar por lo que nos dice don Caso Lombardo: "Solamente 136 poblaciones en donde se asientan cabeceras Municipales son mayor de 20 mil habitantes, 414 poblaciones de 5 mil a 20 mil habitantes son sede también de cabeceras municipales, sin embargo la gran mayoría 1,820 cabeceras Municipales se encuentran en poblaciones de menos de cinco mil habitantes, de los cuales 124 son verdaderas aldeas de menos de 500 pobladores".<sup>(67)</sup>

Son precisamente estos datos lo que nos demuestran la dificultad para realizar una estructura única de la organización administrativa municipal.

La administración interna de nuestros Municipios debido a esto no puede ser igual, de ahí que no podemos pensar en modelos comunes de aplicación general para su administración, pues es evidente que no tienen los mismos problemas, los del centro y del norte del país, que los pequeños poblados del sur de México.

Ahora bien, conforme a lo que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en la primera sesión del año de gestión del ayuntamiento entrante, se nombrarán aquellas comisiones que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento de sus servicios, no está de más recordar que la creación de estas comisiones dependerán fundamentalmente de la capacidad económica y administrativa que tenga cada municipio; habrá casos en que se cuente con comisiones especiales y otras, simplemente, las elementales. Pero especiales o elementales considero correcto que por cada comisión que se creara, se delimitaran bien sus funciones correspondientes, para que de esta manera

(67) Caso Lombardo, Andrés. Desarrollo de Recursos Humanos para la Administración Municipal, conferencia presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal, organizado por el I.E.P.E.E. en Veracruz, marzo de 1976, pág. 103.

puedan cumplir satisfactoriamente con los fines propuestos: A continuación enunciaré algunas comisiones auxiliares que nombra la misma Ley en su artículo 51 y lo que considero serían sus principales funciones.

### **OBRAS PUBLICAS**

a) La Comisión de Obras Públicas, se encargará de planear y llevar a efecto las resoluciones del Ayuntamiento para ejecutar las obras en forma coordinada, racional y estética que logren el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Municipio.

b) La formulación del plan regulador municipal de las zonas urbanas y rústicas.

c) La creación, localización, prolongación, ampliación y mejoramiento de centros urbanos y población, vía pública y de comunicaciones, plazas, parques, jardines, campos deportivos, estadios, centros turísticos, cementerios, estacionamientos de vehículos y demás lugares de jurisdicción municipal.

d) Alineación de los predios y construcciones.

e) Otorgar los números oficiales para cada predio.

f) Delimitar las zonas o regiones destinados a la habitación, la industria, el comercio, la agricultura y la ganadería con sus condiciones y restricciones.

g) La inspección y supervisión de las construcciones de obras públicas y privadas, con objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos que exige la Ley.

h) La elaboración de estudios, programas económicos y formulación de presupuestos para la ejecución de obras públicas que se proponga realizar.

i) La regulación y supervisión total de las zonas de reservas ecológicas.

A la comisión de Obras Públicas también le corresponde expedir

permisos y licencias para:

J) La ocupación de las vías públicas con motivo de la realización de construcciones.

k) La instalación de anuncios de cualquier clase sobre la vía pública.

l) La rotura o reparación de pavimentos de las vías públicas.

Para ejercer satisfactoriamente las funciones encomendadas a esta comisión, debe de tomarse en cuenta, cuando se trate de llevar a cabo una obra pública, o supervisar obras privadas, no alterar ni destruir la naturaleza, porque parece ser que un factor común en la mayoría de los Municipios es acabar con la vegetación, porque día a día se derriban miles de árboles en los diferentes territorios municipales por diferentes circunstancias, algunas veces por el propósito mezquino de enriquecer a compañías madereras particulares que actúan en forma arbitraria, mientras el municipio se queda callado como fiel testigo de esta injusticia, otras veces la flora se ve amenazada por la ignorancia total de los propios habitantes que derriban o permiten que derriben árboles milenarios para poner en su lugar un ornamento o un puesto de comida, se dan casos en que existen parques, deportivos, jardines públicos que son visitados muy tarde cuando el sol se ha puesto, porque durante el día no hay medio alguno para resguardarse del sol intenso y lo que pretenden que sea un parque de diversiones, un hermoso jardín se convierte en un verdadero infierno por la escases de árboles, que un día existieron, es más como nuestra está su enorme tronco convertido ahora en una hermosa banca que por supuesto casi nadie ocupa. Por todo esto me permito hacer esta observación, hay que aprender a convivir con la naturaleza no ha destruirla.

En las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional federal se contempla lo referente al desarrollo urbano municipal, la primera establece los principios generales y la segunda regula el caso específico de las conurbaciones.

"El doctor Valencia Carmona comenta que; tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del Municipio en los

graves desafíos que plantea el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concebidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano, ahora están dotados de capacidad para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regulación de la tenencia de la misma. En fin para otorgar licencias y permisos para construcción, así como participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Si se llega a ampliar de un modo cabal esta fracción puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora solo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico".<sup>(68)</sup>

Y continúa diciendo: "Ojalá que este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos humanistas y hombres al servicio público requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativo en la legislación secundaria y luego produzcan modificaciones sensibles en la realidad humana de nuestro país.

El desarrollo urbano es tarea fundamental del Municipio moderno, de ahí que sea del todo conveniente actualizar y mejorar la regulación en la legislación local sobre la materia, en virtud de que existen algunos aspectos inconvenientes".<sup>(69)</sup>

Pero desgraciadamente en muchos de los estados, un aspecto que no se ha tomado con la importancia debida es la señalada en los cuatro últimos renglones de la fracción V del artículo 115 constitucional, ya que hasta la fecha son varios los estados que no han hecho las adecuaciones legales a las leyes de asentamientos humanos estatales, ni a las leyes que determinan la zona urbana y metropolitana de los municipios del estado, y por lo tanto no se ha llevado un ordenamiento de los asentamientos humanos en sus municipios, causando con ello varios problemas. (Por ejemplo, por mencionar un caso está el de San Luis Potosí, sobre todo en los municipios de la capital del estado y en el de Soledad Diez Gutiérrez, ya que existe una conurbación entre ambos, lo cual ha traído por consecuencia asentamientos humanos desordenados y un crecimiento desmedido en el requerimiento de servicios que no pueden

(68) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 77.

(69) Ibidem, pág. 78.

ser satisfechos para la población).

Otro aspecto importante es el que nos señala el doctor Valencia Carmona al decirnos que "por principio no existe en el Estado de Veracruz una Ley de Asentamientos Humanos Municipales, y la que se aplica en la materia es la Ley Estatal de Asentamientos Humanos, la misma da una esfera de competencia muy restringida al Municipio en relación con las declaratorias, sin permitirseles a los mismos opinar sobre la procedencia o no".<sup>(70)</sup>

### **GOBERNACION Y REGLAMENTOS**

Esta comisión tendrá entre sus funciones una muy importante que será la de llevar el control y capacitación del personal al servicio del ayuntamiento.

Esto último es muy importante, ya que sería recomendable que hubiese la mayor comunicación posible entre los miembros de un ayuntamiento, para que si no cuenta el municipio con los recursos económicos suficientes, busquen a las personas que estén mejor capacitadas para que los ayude a actualizarse, para que los capacite en lo posible en materia administrativa y con esto les facilite ejercer satisfactoriamente la función reglamentaria municipal.

Ya que se da el caso que los municipios con gran capacidad económica son los únicos que se permiten contratar a personas técnicamente capacitados para que los instruya y cumplan con su papel lo mejor posible. Aunque lo ideal sería que todos los municipios no solo los económicamente fuertes puedan ejercer la función reglamentaria y para eso se necesitaría que el Gobierno Federal, creara un órgano de consulta permanente y asesoría técnica que dependa de la Secretaría de Gobernación, mismo que se encargaría de proporcionar asesoría y capacitación en materia reglamentaria, a todos los ayuntamientos del país y que fuese una obligación para todos los funcionarios públicos en ejercicio, el capacitarse.

### **SEGURIDAD PUBLICA**

Esta seguridad pública estará en manos de las autoridades auxi-

(70) Idem.

liares municipales, que tendrá como principal función el mantener la seguridad y el orden público dentro de la jurisdicción del Municipio, protegiendo los intereses de la sociedad, en consecuencia sus funciones son la de vigilancia y defensa social, así como de prevención de los delitos y faltas, por medio del empleo de medidas adecuadas que protejan eficazmente la integridad física y la propiedad del individuo, el orden dentro de la comunidad y la seguridad de los habitantes y las instituciones del Municipio, impidiendo todo acto que perturbe, ponga en peligro o altere la paz y la tranquilidad social.

### ***INSTRUCCION PUBLICA, RECREACION Y ESPECTACULOS***

La comisión de Instrucción Pública, recreación y espectáculos; tendrá las siguientes funciones:

- a) Promover la cultura y bienestar social de los habitantes del Municipio.
- b) coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas y casas de cultura.
- c) Promover y fomentar la creación de escuelas necesarias para los habitantes del Municipio.
- d) coordinar, organizar y fomentar la práctica de deportes en beneficio de los habitantes del Municipio.
- e) Coordinar, organizar y fomentar la recreación y espectáculos.
- f) Coordinar, organizar, dirigir y fomentar campañas educativas en pro de la comunidad con temas de actualidad. (como lo puede ser la ecología, sacar a la luz pública un despliegue educativo para contrarrestar y buscar soluciones a los problemas; por ejemplo de la basura, la deforestación, la contaminación de ríos, mares, lagos, océanos, etcétera).

### ***SALUD PUBLICA***

Esta Dirección trabajará conjuntamente con los organismos de salud pública que estén establecidos en el Municipio, su principal función será el de participar activamente en todas y cada una de las campañas

que se lleven acabo dentro del territorio municipal, vigilando y fomentando que se cuenten con los servicios y medios necesarios para la conservación de la salud de todos los habitantes del Municipio.

### **LIMPIA, PARQUES Y JARDINES**

Esta comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) vigilar y controlar lo relativo a jardinería en parques, plazas y calles, procurando la buena presentación y ornamento;
- b) Mantener las calles, parques, jardines y mercados limpios;
- c) Realizar proyectos de parques y jardines que embellezcan las poblaciones del Municipio;
- d) Mantener viveros que surtan de plantas ornamentales a los parques y jardines;
- e) cuidar de los implementos destinados al arreglo y mantenimiento de parques y jardines.

### **BIENES MUNICIPALES**

Esta comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Adquirir y suministrar los bienes, herramientas y materiales que requiera el municipio;
- b) Elaborar el programa anual de adquisiciones de los materiales o equipos necesarios para obras públicas, servicios municipales, mantenimiento y servicios internos del Ayuntamiento;
- c) Cotizar y analizar las requisiciones de materiales o equipos solicitados por el Ayuntamiento.

Otros de los organismos auxiliares que enuncia la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, son las Comisiones de Planificación y Desarrollo y los Concejos de Colaboración Municipal, que se podrán integrar para coadyuvar en la solución de los problemas municipales y prestar la asesoría que se les solicite.

La misma Ley señala como facultades y obligaciones de las Comisiones de Planificación y Desarrollo las siguientes:

- I. "Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales, y fomentar recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos;
- II. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en la fracción anterior;
- III. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo requiera o cuando fuere conveniente, y
- IV. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes".

Los ayuntamientos procurarán que en la integración de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, queden incluidas personas pertenecientes a los sectores de más representatividad en la colectividad o que tengan la mayor calificación técnica en cada especialidad; las comisiones se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente para mayor eficacia; serán asignados por el presidente municipal y durarán en su cargo el período del ayuntamiento respectivo.

Los Concejos de Colaboración Municipal podrán coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del Municipio en todos los aspectos de beneficio social, y presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificaciones en su caso.

Los Concejos de Colaboración Municipal tendrán la obligación de informar al ayuntamiento sobre: Los proyectos que pretendan realizar; el estado de las obras en proceso; las obras realizadas, y el estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la comunidad.

Quando uno o más de los miembros de los concejos no cumplan con sus obligaciones, el Ayuntamiento podrá sustituir a sus representantes.

Considero que una de sus funciones mas importantes de los Concejos de Colaboración Municipal, es la de promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del Municipio en todos los aspectos de beneficio social, porque solamente con la participación directa y el interés que le pongan a los asuntos del mismo, se podrá mejorar la situación por la que atraviesa nuestros Municipios.

Y no está de más insistir en la importancia de la elección de los integrantes del Ayuntamiento, por los tiempos difíciles que atraviesa nuestro país es el momento de tomar conciencia que de nada nos sirve funcionarios ocupando un puesto público, por carisma, por compadrazgo, porque tiene poder en la región, etc; de nada nos sirve ese gabinete de personas que se han perpetuado en el poder y que se alimentan chupandole la sangre que le queda al municipio como verdaderos parásitos hereditarios, se trata pues de elegir al candidato adecuado, se trata de otorgar plena autonomía política y vida institucional al Municipio, no de disminuirlo e impedir que brille en la vida democrática de nuestros 2,378 Municipios.

Porque un mal que aqueja a la mayoría de los funcionarios públicos municipales es la falta de preparación, llegan a ocupar un puesto sin la menor idea de lo que ello significa y se calcula que son aproximadamente 50 mil los funcionarios municipales que toman posesión de sus cargos cada tres años, es lamentable que en la actualidad se vean estos casos pero es la realidad. Existen funcionarios que van con la idea firme de enriquecerse de lo poco o mucho que posee el pueblo, otros con la convicción firme de ayudar al desarrollo y bienestar del municipio pero muchos de ellos solo llevan consigo el deseo más no la preparación suficiente, es por ello que sería recomendable que todos los que desempeñen una función pública y que estén al frente de una oficina de la administración municipal sea personal competente o como ya lo mencioné anteriormente deberían de contar con asesoramiento técnico y administrativo, esto a través de que el ayuntamiento solicitara ese asesoramiento al Estado o si sus recursos económicos lo permiten a instituciones privadas, todo esto con el fin de buscar el beneficio de sus municipios y el propio.

## VII. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS CON SUS TRABAJADORES.

El Maestro Trueba Urbina sostuvo que el original artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los Municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera.<sup>(71)</sup>

Por su parte el doctor José Dávalos, opina que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a los que prestan servicios a los gobiernos federales, estatales y municipales, escaparon al espíritu visionario del Constituyente de Querétaro.<sup>(72)</sup>

Al no ser los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios sujetos de ninguna de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, la incógnita era saber en que ordenamiento quedaban comprendidos y a qué autoridad correspondía expedirlo.

Luego de 66 años de olvido injusto, se decidió tutelar en el más alto ámbito jurídico de México; la Constitución, las relaciones laborales de los burócratas estatales y municipales.

Producto de la reforma, la fracción VIII párrafo segundo, del artículo 115 constitucional federal relativo al trabajo estableció:

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Si analizamos la fracción anterior, encontraremos que la reforma constitucional solo determinó que las leyes locales que sobre el particular se expidieran tendrían como base lo dispuesto en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del apartado "A" o los del "B". Considero

(71) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 6a. edición, México, Porrúa, 1981, pág. 177.

(72) Dávalos, José, Derecho del Trabajo I, México, Porrúa, 1985, Págs. 66 y 55.

que debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la reforma, que el régimen jurídico laboral a seguir por las legislaturas locales sería el apartado "B".

Al efecto, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución estableció.

El Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo...

En relación con la adecuación de las leyes del servicio civil a lo ordenado por la norma constitucional, al principio era notorio una gran apatía, pues a casi año y medio de que la totalidad a las legislaturas locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unos cuantos estados se había cumplido el pacto federal, en este renglón.

Actualmente no podemos afirmar con certeza el número de entidades federativas que en la actualidad poseen una Ley de Servicio Civil acorde con lo ordenado por la reforma constitucional de febrero de 1983.

Por lo que hace a sus derechos, consideramos que en aquellas entidades en las que aún no se ha reformado la Ley del Servicio Civil, o se carece de ella, los trabajadores pueden exigir la aplicación directa de la Constitución, de tal manera que deberán tener garantizados los derechos mínimos establecidos en el artículo 123, debiéndose entender por lógica jurídica, que les corresponden los consagrados en el apartado "B".

Por lo que hace a la pasividad mostrada en algunas entidades federativas para cumplir el mandato constitucional contenido en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 115 constitucional, solo conviene recordar que los funcionarios locales en quien recaiga la desobediencia a la ley suprema, incurren en responsabilidad política y administrativa.

## VIII. SUSPENSION Y DECLARACION DE DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS, SUSPENSION Y REVOCACION DE MUNICIPES

Con la reforma al artículo 115 constitucional federal se le agregó a la fracción I tres párrafos muy importantes que transcribiré a continuación:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local proponga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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 períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

Los dos primeros párrafos agregados al artículo 115 constitucional federal han provocado grandes discusiones; hay quienes lo ven como defensa constitucional local y fortalecimiento político municipal y quienes advierten que anulan totalmente la autonomía política de los municipios, en este último supuesto tenemos al Maestro Tena Ramírez y en el primer supuesto tenemos al doctor, Rodríguez Lozano quien nos dice: que la reforma constitucional de 1983 al artículo 115 constituye significativamente a profundizar y ampliar la democracia desde nuestra comunidad política básica, implantando un proceso de cambio firme y profundo a fin de lograr una auténtica descentralización política, conforme a nuestra rica y sólida tradición federalista.<sup>(73)</sup>

(73) Rodríguez Lozano, Amador, Defensa Constitucional y Fortalecimiento Político Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año 1, México, UNAM, mayo-agosto, 1986, pág. 586.

Ciertamente, como señala el doctor. González Oropeza, estos procedimientos ya se encontraban consagrados en las Constituciones de las entidades federativas desde 1825; sin embargo a nivel federal correspondió a la Constitución de 1917 incorporar en su artículo 115, lo referente a los cuatro procedimientos, suspensión colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación.<sup>(74)</sup>

"Si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción, el valor normativo de un precepto sería nulo. Pero cualquier Constitución es ante todo una norma, ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental".<sup>(75)</sup>

"En este sentido para que los preceptos de la Constitución sean obedecidos, la propia Constitución nos da los instrumentos jurídicos y procesos para garantizar su cumplimiento. En otras palabras, la Constitución no es un conjunto de normas ideales, si no que, al igual que cualquier norma jurídica, cuenta con la protección para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos. A este conjunto de instrumentos y procedimientos de protección constitucional, se les denomina Justicia Constitucional o Defensa Constitucional".<sup>(76)</sup>

Continúa diciendo el doctor Rodríguez Lozano: si la doctrina mexicana acepta el proceso de justicia constitucional en la Constitución mexicana y se está refiriendo específicamente al juicio político o de responsabilidad oficial de servidores públicos establecido en el artículo 111 constitucional, desde esta perspectiva, es posible entonces considerar que los procedimientos de suspensión, colectiva e individual, declaración de desaparición y revocación, sean contemplados en la fracción I del artículo 115 constitucional como garantía constitucional de carácter estatal.

Entonces, es posible otorgales tal calificación por que la legislatura local actúa como órgano imparcial y supraparte que decidirán si procede la suspensión de un ayuntamiento o la declaración de desaparición, así como la suspensión o revocación del mandato de uno de sus

(74) González Oropeza, Manuel. op. cit. nota 64, pág. 407

(75) García de Enterría, Eduardo, La Constitución como Norma Jurídica. Anuario de Derecho Civil, Madrid, núm. 2, 1979, págs. 298, 299.

(76) Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su defensa, La Constitución y su Defensa, México, UNAM, 1984, pág. 15 y 55.

miembros. Asimismo existe una controversia entre las partes ya que los ayuntamientos o los municipios al violar las disposiciones constitucionales locales atentan en contra de la voluntad popular que, en ejercicio de sus derechos y de la autonomía que la Constitución General le otorga, manifestó en la Constitución Local al fijar las reglas de conducta a las que deben someterse por igual los ciudadanos y los gobernantes. En estos casos las partes son: el Ayuntamiento y quien presente la solicitud al Congreso Local, en la mayoría de las leyes orgánicas municipales se contempla a los mismos diputados locales, al gobernador del estado y a los ciudadanos.<sup>(77)</sup>

Por otro lado el Maestro Tena Ramírez, uno de los más importantes y prestigiados constitucionalistas mexicano, afirma que debido a esta adición los municipios quedan amerced "exclusiva de un órgano estrictamente político, según la legislatura de cada estado de la federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no juzgador imparcial en cuestiones predominantemente políticas".<sup>(78)</sup>

Sigue diciendo el doctor. Rodríguez Lozano: "Como en la Constitución exige que en la ley secundaria se establezcan y precisen los supuestos en que operarán los cuatro procedimientos aludidos; por lo tanto no existe ni parcialidad ni discrecionalidad en la aplicación de los preceptos, sino se deberán utilizar para proteger a la Constitución, para garantizar el cumplimiento de la norma, sancionar su violación, reparar el daño causado y regresar a la normalidad constitucional.

En este orden de ideas, los procedimientos de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115 constitucional federal, deben realizar funciones de defensa constitucional local; su existencia en la Constitución le permitirá a la misma prevenir futuras violaciones. Los Ayuntamientos y municipios se cuidarán de realizar sus funciones en el más estricto apego a la ley, ya que en caso de no ser así deberán de aplicárseles algunos de los supuestos; por otro lado, en caso de violación a la norma constitucional federal o local, se contará con los mecanismos

(77) Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, pág. 590.

(78) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 20a. edición, México, Porrúa, 1984, pág. 160. citado por Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, pág. 591.

adecuados para resolver dicha situación e integrar con rapidez y eficacia la norma violada".<sup>(79)</sup>

Ahora bien, desde la perspectiva política, la reforma incorpora varios elementos que la hacen relevante: a) Establece a la legislatura local como órgano exclusivo para decidir sobre los procedimientos; b) Exige un quórum calificado; c) Otorga la garantía de audiencia; d) Establece la necesidad de una ley que contemple los procedimientos de procedencia, y e) Diferencia la suspensión de ayuntamientos de la declaración de desaparición.

a) La legislatura local como órgano exclusivo para decidir sobre los cuatro procedimientos de defensa constitucional local; antes de la reforma, las legislaciones locales posteriores a la Constitución de 1917, facultaban a diferentes órganos para tomar las decisiones correspondientes, en algunos casos era facultad del gobernador pero con aprobación de la legislatura, lo cual como afirma el doctor González Oropeza, implicaba en cierta forma, sumisión del órgano Legislativo al Ejecutivo.<sup>(80)</sup> Otras Constituciones otorgaban la facultad a las legislaturas locales y finalmente, hubo casos como la Constitución de Coahuila de 1942 que estableció que correspondía "Soberana y discrecionalmente al Ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el Ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar Ayuntamiento provisional".<sup>(81)</sup>

En este orden de ideas, la reforma apropiadamente otorgó el monopolio de tales acciones al Congreso Local, éstos son, por antonomasia, los representantes populares, además los Congresos son órganos plurales; en ellos se encuentran representadas las corrientes ideológico-políticas más importantes del país.

b) La exigencia de un quórum calificado de dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local; sobre el particular, el doctor Jorge Carpizo sostiene que este quórum de votación es

(79) Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, pág. 591.

(80) González Oropeza, Manuel, op. cit. nota 64, pág. 407.

(81) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. nota 78, pág. 153. citado por Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, pág. 594.

muy importante en congresos integrados con diputados de diversos partidos políticos, y constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación.<sup>(82)</sup>

Coincido en esto ya que en este caso actúan como un seguro constitucional en contra de posibles excesos, ya que para que éste se observe se requiere la asistencia de todos los diputados que integran el Congreso Local y, normalmente del voto de los partidos minoritarios pues, en casi la mayoría de las legislaturas locales los diputados de oposición representan el 25% del total de legisladores.

c) El otorgamiento de la garantía de audiencia significó un decidido avance en la impartición de justicia y de seguridad jurídica de los gobernados, ya que, en muchas otras Constituciones locales, se carecía de dicha garantía, situación que provocaba que, en muchos casos, se destituyera sin mayor obstáculo a los miembros de los ayuntamientos, sin la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano competente.

Al respecto el Maestro Tena Ramírez hace una interpretación gramatical para desentrañar el alcance de esta disposición, afirma que por la forma que está redactado, parece que la garantía de audiencia únicamente se refiere al caso de afectación individual de algunos de los miembros del ayuntamiento, de ser así continua diciendo, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los ayuntamientos en sí mismos considerados, pero aún suponiendo que el precepto los incluyera en el derecho de ser oídos, tal derecho sólo podría hacerse valer cuando la legislatura ejercitara la facultad de "suspender ayuntamientos", que se suponen existentes puesto que se pretende suspenderlos, no así cuando se tratara de la otra hipótesis, la de declarar que "han desaparecido" los ayuntamientos, caso en que sería imposible conceder el derecho de audiencia a un organismo ya inexistente.<sup>(83)</sup>

A esto el doctor Jorge Carpizo agrega que este tipo de interpretación no siempre es adecuada, especialmente por los antecedentes, ya

(82) Carpizo, Jorge. Evolución y perspectivas del régimen municipal en México, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, pág. 230.

(83) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. nota 78, págs. 159, 160.

que en nuestro país existieron claros ejemplos de cómo la interpretación gramatical no es siempre la correcta.<sup>(84)</sup>

Se podría afirmar que con las cualificaciones del caso, el derecho de audiencia se debe observar en los cuatro procedimientos. Ciertamente en el caso extremo de que todos los integrantes de un ayuntamiento murieran, desaparecieran o abandonaran sus puestos, sería aparentemente imposible desahogar la garantía de audiencia, sin embargo, desde mi perspectiva, tal garantía debe hacerse efectiva mediante la comparecencia de la comunidad ante las comisiones del congreso, a efecto de que certifiquen la desaparición fáctica del ayuntamiento.

c) La Constitución consigna la obligación por parte de las legislaturas locales de establecer y precisar en una ley las causales en que proceden los cuatro procesos constitucionales locales, con esto desaparece el riesgo de que se sigan tomando decisiones casuísticas, que muchas veces fueron violatorias de la Constitución.

Ruiz Massieu José Francisco con respecto a la ausencia de legislación afirma que esa omisión constitucional dio pie a que gracias a la ambigüedad de la legislación local o bien con fundamento en disposiciones antidemocráticas, los gobernadores o las legislaturas, subordinadas éstas a los propósitos políticos de aquéllos, burlaran la voluntad popular, destituyendo o sustituyendo a los ayuntamientos y reelegando a los ediles suplentes.<sup>(85)</sup>

En el mismo sentido, el Secretario de Gobernación Bartlet Díaz afirmó que en un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un Estado democrático las situaciones de excepción también deben resolverse por la ley.<sup>(86)</sup>

(84) Carpió, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980, págs. 65.

(85) Ruiz Massieu, José Francisco, El Nuevo Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, pág. 256.

(86) Bartlet, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, Cuadernos del Senado, México, Senado, 1982, pág. 10.

e) La reforma diferencia la suspensión de ayuntamientos de la declaratoria de desaparición de los mismos. Este aspecto es también de trascendencia ya que, se pretende evitar la confusión de estos dos procedimientos que, como veremos mas adelante, son esencialmente diversos, se desecha la posibilidad de cometer las arbitrariedades a que podría dar lugar la aplicación errónea de los conceptos, ya que al confundirlos en lugar de reparar la anomalía o violación constitucional, para lo que deben ser utilizados los procedimientos, se estaría incidiendo en la violación que se pretende resarcir. Por lo mismo, al precisarse que ambos procedimientos son de naturaleza diversa, la reforma permite que las instituciones de defensa constitucional actúen como instrumentos de reconstrucción del orden jurídico transgredido.

Teóricamente al diferenciar la suspensión de ayuntamientos de la declaratoria de desaparición de los mismos; estuvo perfecto, pero con esto no se evitó la confusión como se pretendía originalmente, ni tampoco se evitó la posibilidad de cometer las arbitrariedades al aplicar erróneamente los conceptos, por el contrario el primer punto por dilucidar es el encontrar justificación para separar las tres medidas que la Constitución Federal estableció. Pocas leyes orgánicas dieron definiciones y la mayoría trató sin éxito, de enunciar causales para que procediera diferenciadamente la suspensión y la desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación de municipales; algunos de ellos aumentaron incluso las medidas de intervención como la inhabilitación (Baja California Sur, Campeche, México y Querétaro), desintegración (Jalisco) acción popular (Guanajuato y Querétaro) y la sustitución (Tlaxcala), todo lo cual da un panorama de siete procedimientos vagos para la remoción de parte o la totalidad de los integrantes de un ayuntamiento.

De la mera interpretación gramatical de la disposición a la que aludimos, es posible distinguir cuatro diferentes supuestos: suspensión de ayuntamientos, declaratoria de desaparición de ayuntamientos, suspensión de municipales y revocación de municipales.

En este orden de ideas, observamos dos medidas de carácter colectivo y dos para casos individuales. Ahora bien, si aplicamos las reglas de la interpretación constitucional en el sentido de que, cuando la norma

tenga una connotación técnica y, por lo tanto restrictiva, quien aplique dicha norma al caso concreto, debe darle a la misma el carácter técnico que el legislador le otorgó. Este es el caso de la suspensión y la declaratoria de desaparición. En efecto, estos dos conceptos no deben ser equiparados, como de hecho sucedió en las leyes orgánicas municipales de muchos estados, ya que son de naturaleza totalmente distinta.

La diferencia fundamental entre ambos conceptos consiste en los efectos que debe producir cada supuesto: la declaración de desaparición de ayuntamientos es, como su nombre lo indica, de carácter meramente declarativo, tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, en otras palabras, significa la fractura de la convivencia, del orden municipal, la ruptura del orden jurídico, constituye un hecho en cuya ocurrencia no cabe decretarlo sino reconocerlo y darle atención. No se decide, como cosa juzgada que el ayuntamiento ha desaparecido, se constata. Declarar la desaparición no es la obra de quien adjudica un derecho, sino la de quién certifica un hecho.<sup>(87)</sup>

La Suspensión, por su parte, es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva, constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico.

Aquí el doctor González Oropeza señala que: La suspensión, por su lado debe aplicarse como sanción a quienes violen la Constitución federal o local, las leyes federales o locales o, bien, no cumplan con las funciones para los que fueron electos.

De esta manera, es posible establecer que la declaratoria de desaparición de ayuntamientos debe operar exclusivamente cuando previamente el ayuntamiento ya no existe ni de facto ni jurídicamente. Es decir, las causales en el primer caso podrían ser: fallecimiento de todos o la mayoría de los miembros que integran el ayuntamiento; situación aunque difícil no imposible, sobre todo en aquellos municipios en que el ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y tres regidores; renuncia de todos o de la mayoría de los munícipes, abandono

(87) Castillo Saitillo Cruz, Nestor, Desaparición y Suspensión del Ayuntamiento, Democratización Integral: Retoma Municipal, México, Secretaría de Gobernación. Memoria I, 1983, pág. 57.

injustificado de las funciones municipales. La desaparición jurídica podría efectuarse cuando un ayuntamiento pretendiera prorrogarse en sus funciones pública y no se realizaran las elecciones para el nuevo ayuntamiento.

Sobre el particular es importante insistir en la obligación de discriminar perfectamente ambos conceptos ya que de no hacerlo así se podría tomar decisiones inadecuadas, tal como sucedió en algunos casos a nivel federal antes de la creación de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76.<sup>(68)</sup>

Por otro lado, la reforma de 1983 introdujo a nuestro ordenamiento constitucional un concepto polémico y ajeno a nuestra historia constitucional federal, la revocación.

En efecto, la revocación es una institución complementaria de la teoría del mandato imperativo de la representación política que considera al representante sometido y limitado por las instrucciones de sus representados y, como consecuencia de esta visión jusprivatista de la representación, los electores pueden revocarle el mandato al representante. Esta figura opera en ciertos países de las llamadas democracias orientales, otros occidentales como Suiza y en algunas pequeñas comunidades norteamericanas.

Ciertamente algunos autores consideran que tal institución debería funcionar con su naturaleza intrínseca, es decir, como la posibilidad que tiene el pueblo para remover a las autoridades municipales ante la constatación de una causa grave. En principio coincido con esta posición que finalmente busca impulsar el desarrollo democrático de la sociedad civil al permitirle mayor participación en la toma de decisiones estatales; sin embargo, para que una institución como la revocación tome carta de naturalización en nuestro sistema constitucional o en cualquiera, hace falta, más que buenas intenciones; en otras palabras, ni en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, ni en la comparecencia del Secretario de Gobernación a la Cámara de Senadores para explicar los objetivos de la iniciativa o bien durante los debates legislativos, encontramos evidencias que nos permitan deducir que el órgano revisor de la Constitución al aprobar la iniciativa presidencial, quiso introducir a la

(68) González Oropeza, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, México, UNAM,

Constitución la revocación como institución de lo que la doctrina denomina democracia semidirecta.

En este orden de ideas, y aceptando que la Constitución utilizó en forma impropia el término revocación, éste no debe entenderse en su sentido técnico constitucional, sino a la luz de una interpretación teleológica del mismo y en armonía doctrinal de los demás principios e instituciones de nuestra tradición histórica-constitucional.

En efecto, si tomamos en cuenta que nuestra Constitución no acepta la teoría del mandato imperativo y que uno de los principios básicos de nuestro orden constitucional es el sistema representativo, la revocación a que se refiere la reforma, tal como lo apunta el doctor González Oropeza, debe entenderse asimilada a una medida que debe ser ejercida por la misma legislatura del estado.<sup>(89)</sup>

La diferencia entre la revocación y la suspensión estriba en que la revocación no es una medida sancionadora, sino que es reconstructiva del orden jurídico, ya que, tal como lo entiende la Constitución de Morelos, se revoca un "mandato por causa superviniente y exclusivamente por causas de inelegibilidad del munícipe". Es decir, que sucede cuando se encuentra que un regidor, ya en funciones, no reunió los requisitos de elegibilidad que exigía la Constitución: por ejemplo, ser mayor de edad, ser mexicano, no tener antecedentes penales, etcétera. Es en estos casos cuando a mi juicio, debe aplicarse la revocación ya que no procede aplicarle la suspensión definitiva porque la transgresión municipal no es durante su gestión municipal, sino previa a ella, por lo tanto, la legislatura local como representante legítimo de la comunidad puede proceder en nombre de la misma a revocar el nombramiento de quien no cumple los requisitos legales para ser munícipe y, con ello subsanar la violación y volver a la normalidad constitucional.

El doctor Rodríguez Lozano, nos comenta que según el estudio a las diferentes leyes orgánicas municipales y a excepción hecha de Baja California, Campeche, Coahuila, y Michoacan que no adecuaron su legislación, se observaron los siguientes datos:

a) Los procedimientos de suspensión y declaración de desaparición

(89) González Oropeza, Manuel, *Desaparición de Ayuntamientos*, op. cit. nota 64, pág. 2.

ción de ayuntamientos y suspensión y revocación de municipales son realizados por las legislaturas de los estados, salvo las siguientes excepciones. Colima no se refiere al procedimiento de suspensión de ayuntamientos, Puebla no contempla ninguno de los dos casos colectivos y la revocación lo establece indebidamente como facultad del ayuntamiento, Jalisco contempla las cuatro instituciones en la Ley Orgánica del Congreso.

b) En cuanto a la iniciativa para poner en movimiento a la legislatura local y aplicar la fracción I del artículo 115 constitucional federal, se observó las siguientes tendencias: El Estado de México, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas, a iniciativa del Ejecutivo Local; por su parte Baja California Sur, Durango, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas la otorgaron a los integrantes de la legislatura local, al titular del Ejecutivo del estado o a cualquier ciudadano vecino del estado; Guanajuato y Veracruz, exclusivamente por acción popular sin exigir el requisito de la vecindad; Nayarit, la suspensión colectiva a la legislatura, la declaración de desaparición y la suspensión individual al Congreso Local y a los miembros del ayuntamiento; Colima, exclusivamente regula la declaración de desaparición y la otorga al Ejecutivo estatal, a los vecinos del municipio y a los legisladores locales; y Morelos, la declaración de desaparición al Ejecutivo estatal o a los legisladores locales, la suspensión colectiva o individual aunque expresamente no la consigna, se infiere que le corresponde al Congreso Local.

c) En cuanto a las causales para la declaración de desaparición de ayuntamientos; parece ser que algunas leyes orgánicas municipales distinguieron la declaración de desaparición de la suspensión de ayuntamientos; más sin embargo, Oaxaca establece las mismas causales para los dos procedimientos antes aludidos; Hidalgo por su parte aplica las mismas causales para los cuatro procedimientos de la fracción I del artículo 115 constitucional federal, aunque Nuevo León, Estado de México y Guerrero parece que diferencian las causales para la declaración, en realidad las asimilan a la suspensión.<sup>(90)</sup>

(90) Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, págs. 605-606.

El doctor González Oropeza, nos dice que según el estudio de diversas leyes orgánicas municipales la denominada desaparición de ayuntamientos puede proceder por causas que contemplan el origen, desempeño, responsabilidad o renuncia de la mayoría o totalidad de los integrantes de un ayuntamiento.

1) La desaparición procede en cuanto a origen:

Por declaratoria de nulidad de elecciones realizadas a través de la legislatura correspondiente;

Cuando los miembros electos no se presentan a desempeñar sus respectivos cargos;

2) Durante el desempeño de los cargos edilicios.

Cuando surjan conflictos entre los miembros del ayuntamiento. Esto según la legislación de Baja California Sur y Campeche, un conflicto entre municipales es suficiente para desaparecer el ayuntamiento, en lugar de que la legislatura concilie y resuelva el conflicto. La solución aunque drástica tiene la virtud de ser efectiva; no obstante, va en detrimento del voto público y no sólo contra el sufragio sino que vulnera incluso la incipiente representación minoritaria que pueda presentarse en la vida democrática del municipio.

Cuando se desintegre el cuerpo edilicio. Se entiende que esto sucede debido a un hecho que imposibilite la presencia de los municipales, tanto propietarios como suplentes.

Cuando no sea provable el ejercicio de sus funciones. Esta es una causal contenida en gran parte de las legislaciones de los estados, que merece ser suprimida, por que las legislaturas y los demás poderes están para garantizar al municipio, el pacífico ejercicio de sus funciones y no para desaparecerlo cada vez que se vea afectado por un problema doméstico, que puede rebasar a las autoridades municipales.

Cuando deje de funcionar normalmente el ayuntamiento.

Esta causal está hecho en forma similar a la anterior y parece ser que la fórmula genérica es permitir que se incluyan en ella todo tipo de acontecimientos.

- 3) La desaparición opera como un mecanismo de responsabilidad, y esta responsabilidad se entiende ante el Estado y la Federación, fincada por la legislatura del Estado.

Ante la falta absoluta de la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento durante un período consecutivo (15 días) sin justificación.

Cuando el ayuntamiento desacata a las legislaturas federales y estatales.

Cuando el ayuntamiento quebranta los principios del régimen federal. Esta causal resulta difícil de definir; sin embargo, todo lo concerniente al pacto federal y al federalismo cooperativo en sus vertientes deben ser considerados en esa causal por las autoridades municipales.

Cuando medie la declaratoria de responsabilidad penal por la comisión de hechos ilícitos. Esta causal opera ante la presunción de responsabilidad penal de todos los funcionarios municipales si se trata de declarar la desaparición o de una parte de ellos, si se tratara de la suspensión.

- 4) La desaparición opera cuando se da la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes del municipio. A esto la Constitución Federal prevé el caso de que entrarán los munícipes suplentes en funciones, si por alguna causa no los hubiere, se procederá a convocar elecciones para los puestos vacantes y, por último, si no fuera posible, la legislatura declarará la desaparición y designará de entre los veclnos a los integrantes de los concejos municipales, los cuales concluirán el período respectivo.<sup>(91)</sup>

(91) González Oropeza, Manuel, La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto 1986, págs. 503, 504, 505.

La confusión que generó los distintos nombres para etiquetar a las situaciones, así como la multiplicidad de causales y los diversos procedimientos, no han ido con el espíritu de la reforma constitucional de 1983, que era precisamente el de uniformar.

Debe considerarse que, según la Constitución Federal, sólo compete a la legislatura local, la declaratoria de desaparición, por lo que son inconstitucionales las disposiciones legales que encomiendan también a la diputación permanente como sucede en Campeche, o aquellas que evadiendo la clara disposición del artículo 115 constitucional federal otorga al gobernador la facultad de designar concejos municipales provisionales, como se establece en la ley municipal de Guerrero.

En lugar de contravenir a la Constitución Federal, las leyes municipales debieron seguir el ejemplo de la ley de Colima, que marca el procedimiento para cumplir con el requisito de previa audiencia antes de proceder a la declaratoria de desaparición. Dicha ley previene de que el Congreso Local nombrará una comisión para que estudie los hechos y a los cinco días rinda un informe ante el pleno de la legislatura, la cual dictará resolución sobre la desaparición en los ocho días siguientes.

c) Por su parte la suspensión opera con mayor flexibilidad que la desaparición. Nos sigue diciendo el doctor González Oropeza, la suspensión puede afectar la totalidad o parte de los integrantes del ayuntamiento, lo que la hace una medida versátil. No obstante, en cuanto a la suspensión total ha resultado difícil deslindarla de la desaparición y, en las leyes orgánicas municipales, existe gran confusión entre las causales de ambas figuras llegando al grado que en un estado como Tabasco la desaparición y la suspensión total proceden por las mismas causales, haciéndose expreso así en la propia ley.

La diferencia entre desaparición y suspensión realmente cobra relevancia cuando sólo afecta a alguno(s) de los integrantes del ayuntamiento y cuando resulta ser una suspensión provisional. Desafortunadamente, ninguna ley orgánica vigente hace mención a la figura de la suspensión provisional que fuera consagrada en las Constituciones estatales del siglo pasado y dan a entender, en consecuencia, que la suspensión de munícipes es definitivo. convendría explorar en el futuro las ventajas

de la suspensión provisional del cargo a algún munícipe como sanción para alguna falta leve.

La gravedad de la falta resulta todavía en parte sobre el que él legislador local necesita regular, ya que entre las causales de suspensión se encuentra lo mismo faltas leves (las inasistencias a sesiones) como faltas gravísimas (el desacato a las Constituciones), ambas tasadas con la misma sanción: la suspensión del munícipe.

Del examen de leyes orgánicas, existen muchos puntos de coincidencia entre las causales de desaparición y suspensión, sobre todo en aquellas que se generan durante el desempeño de las funciones y en las que resulta de la responsabilidad. La suspensión procede en los mismos casos de desaparición por lo que en este supuesto, aquella debe entenderse que sólo afecta a parte del ayuntamiento, ya que si afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición. Sin embargo, pocas leyes hacen esta diferencia entre suspensión total y parcial, distinción que resulta necesaria para deslindar la suspensión de la desaparición; solo Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala efectúan esta división, la que sería recomendable hacer extensiva a todas las demás leyes municipales.<sup>(92)</sup>

Nayarit y Oaxaca equiparan el inicio del procedimiento de declaración de desaparición de un ayuntamiento como una causal de suspensión del cuerpo colegiado, situación que contraviene la garantía de seguridad jurídica, ya que sin ser oído el ayuntamiento, se decreta la mencionada suspensión. Tabasco, Oaxaca y Querétaro no establecen causales de suspensión, e Hidalgo consigna en una sola disposición las causales para los cuatro procedimientos.<sup>(93)</sup>

Por otra parte, las leyes consideran otras causales para la suspensión de ayuntamientos que podrían considerarse como exclusivas. Dichas causales son las siguientes:

- 1) Inasistencia a tres o cinco sesiones sin causa justificada, aunque algunas leyes no especifican que tienen que ser consecutivas, la de Chiapas puntualiza que deben darse en

(92) *Ibidem*, págs. 507, 508.

(93) Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 73, pág. 605.

un período de treinta días;

- 2) Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio, esta causal puede operar igualmente como responsabilidad penal. En todo caso, la suspensión que es una sanción política no obstruye ni sustituye al abuso de autoridad como delito, ya que los criterios para juzgar uno y otro pueden variar por los órganos decisorios: sea la legislatura para la suspensión o sean los tribunales penales competentes para el abuso como delito;
- 3) Manejo indebido de fondos y recursos municipales, La figura de estos dos últimos incisos no son excluyentes entre suspensión y responsabilidad penal, ya que pueden operar ambas sanciones, aplicadas y sustanciadas por órganos, procedimientos y criterios distintos;
- 4) Violaciones graves y sistemáticos a los presupuesto, planes o programas;
- 5) Violaciones graves y sistemáticos a las garantías de los gobernadores;
- 6) Práctica de conducta que alteren el orden público y la paz social;
- 7) Violaciones graves e intencionales a los convenios de coordinación.<sup>(94)</sup>

e) Otro aspecto interesante resulta ser el de la llamada revocación del mandato a un munícipe..

El doctor Rodríguez Lozano, nos dice que tanto los estados de Durango, San Luis Potosí, Baja California Sur, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Morelos, Querétaro, Chihuahua, Colima, Hidalgo y Nuevo León establecieron como causa de revocación, el no reunir los requisitos que la ley establece para su cargo; Oaxaca, Jalisco, Zacatecas, Guerrero, Estado

(94) González Oropeza, Manuel. La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales, op. cit. nota 91, págs. 508, 509.

de México y Guanajuato, no distinguen la revocación de la suspensión individual, y Zacatecas y Tabasco no regulan la revocación.<sup>(95)</sup>

Existe una gran confusión entre las tres figuras y su diversidad y aunque reitero esto no fue el objetivo de la reforma, sino uniformar estos mecanismos de desaparición, suspensión y revocación; en la realidad se ha observado todo lo contrario. Ejemplo de ello nos dice el doctor Manuel González Oropeza es que al nombrar algunas causas para revocar los mandatos concejiles nos servirán para identificar conceptos ya vistos con anterioridad.

- 1) Ataque a las instituciones democráticas y formas de gobierno.
- 2) Violaciones graves a las garantías individuales
- 3) Infracción a la Constitución y las leyes
- 4) Se dicte sentencia por delito
- 5) Abandono de funciones sin causa justificada.

Tlaxcala establece la revocación para el caso en el que la mayoría de los ciudadanos solicite la revocación del ayuntamiento o proteste sistemáticamente contra las autoridades municipales. Este último procedimiento, se adecúa a los lineamientos más clásicos de la revocación o recall, que implica una acción popular en contra de los municipios.

Otros estados también contemplan la acción popular aunque ligado a causales determinados, por ejemplo denunciar la malversación de fondos municipales, o denunciar los delitos oficiales.<sup>(96)</sup>

Por otra parte, las causales de suspensión y desaparición de ayuntamientos y de suspensión y revocación de municipios, se actualizan a través del procedimiento que para tal fin se contemplan en la mayoría de las leyes orgánicas municipales.

(95) Rodríguez Lozano, Amador, op. cit. nota 73, págs. 606, 607.

(96) González Oropeza, Manuel, La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales, op. cit. nota 91, pág. 510.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establece en su artículo 118 textualmente lo siguiente:

Artículo 118. "Al iniciarse el procedimiento de desaparición de un ayuntamiento, la Legislatura de un Estado podrá decretar la suspensión del mismo."

Artículo 119. "La petición para que la legislatura conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado, por Legisladores Locales o por vecinos del Municipio. Recibida la petición, si la legislatura lo estima procedente, citará al Ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente, dentro de cinco días naturales a partir de la cita, en la que éste; por conducto del Presidente Municipal, o la representación que al efecto designe, con la comparecencia de su o sus defensores, podrá rendir las pruebas que estime conducentes y alegar lo que a sus intereses convenga. Para el pronunciamiento de la resolución la legislatura se allegará los elementos de prueba que estime necesarios; esta resolución, se producirá dentro de los ocho días siguientes al recibo de la petición. En todo caso, para que esta resolución sea válida, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local".

Artículo 120. "En los recesos de la Legislatura Local, la Comisión Permanente la convocará a sesiones extraordinarias a fin de que se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de la petición a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Comisión Permanente".

El doctor Manuel González Oropeza, señala, que para el período de 1977 a 1983 se efectuaron cerca de ochenta casos de suspensión, desaparición y revocación de poderes municipales; obteniendo Chiapas y Veracruz los lugares más prominentes en cuanto a la intervención de las legislaturas y gobernadores en la vida municipal, ya que en el primer estado hubo 33 intervenciones y en el segundo se computaron 27, lo que hace el 75% de todas las declaratorias.

La causal más recurrida ha constituido en las licencias indefinidas, sea por motivos personales o para mantener el orden público, que son calificadas por las legislaturas como renunciadas.

No hay mayores precisiones que permitan apreciar la gravedad de los motivos de dichas licencias y que, por mandato constitucional, se requiere calificar; de lo contrario esta causal se convierte en el mecanismo favorito y más sencillo para resolver las controversias entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Chiapas ofrece múltiples ejemplos de esta situación y, en el período del gobernador Juan Sabines Gutiérrez, se llega al extremo de plasmar en los decretos de desaparición o suspensión que la renuncia de los munícipes se realiza "para no estorbar la brillante política de unidad, de paz y tranquilidad que con dinamismo y honestidad administrativa, viene desarrollando el ciudadano gobernador constitucional del Estado, Don Juan Sabines Gutiérrez".<sup>(97)</sup> Independientemente de la verdad o falsedad de este tipo de declaratorias lo cierto es que ubican a las autoridades municipales en la misma situación del porfiriato, pues esta "razón de estado" no es justificación para apreciar la desaparición o suspensión de un municipio.<sup>(98)</sup>

La tan anhelada autonomía política de los Municipios aún sigue siendo un mito ya que todos los ejemplos anteriores se insertan en la misma tónica de sumisión y pasividad del municipio frente al gobernador y a las legislaturas locales, en una cadena de verticalidad en las líneas de mando desde el presidente de la república hasta los agentes municipales en las congregaciones, a consecuencia de ello, cuando se suspende a los miembros de un ayuntamiento, ya sea individual o colectivamente, las causas graves poco se mencionan, ya que son más bien intereses de tipo político y no jurídico los que se arguyen para retirar del puesto a los miembros del ayuntamiento, aunado a esto, los gobiernos estatales cuentan con numerosos medios para lograr la suspensión, entre las cuales están las mencionadas anteriormente como "la renuncia voluntaria" también conocida como "solicitud de licencia", "renuncia por motivo de salud", etcétera.

Lo anterior nos hace pensar que para no poner en duda la autonomía política de los municipios, cosa que es muy difícil dados los antecedentes, es necesario que la intromisión estatal en la vida propiamente municipal sólo sea aceptada si se hace en estricto apego a la ley.

(97) Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 4 de junio de 1980, págs. 13 y 21 citada por González Oropeza, Manuel, La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales, op. cit. nota 91, pág. 510.

(98) *Ibidem.*, pág. 511.

y no desaparecer o suspender ayuntamientos únicamente por intereses políticos, como lo es el simple hecho de que los miembros de los ayuntamientos sean militantes de alguno de los partidos de oposición o por no ser del agrado o no sujetarse a los intereses de los funcionarios estatales, sólo de esta forma se podrá dar un poco de credibilidad a la autonomía política municipal, porque si no se hace así, entonces estamos hablando de un sistema que anula totalmente esa autonomía política. Y hay que tener presente siempre señores que " la Autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia ".

## CAPITULO CUARTO

### LA HACIENDA MUNICIPAL

#### I. PANORAMICA DE LA HACIENDA MUNICIPAL

En los debates del Constituyente de Querétaro, una de las disposiciones que provocó encarnizadas y agotadoras discusiones fue la fracción segunda del proyecto original del artículo 115 constitucional federal, ya que como lo expresó claramente don Heriberto Jara; "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto individual como colectivamente..."<sup>(99)</sup>

En la original fracción II del artículo 115 constitucional federal aprobada por el Constituyente de Querétaro establece que "Los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán, las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Si analizamos la fracción citada, nos encontraremos con que, efectivamente la autonomía financiera municipal, se encontraba plasmada en el texto constitucional, pero no señalaba cuales eran los ingresos económicos que le correspondían a los municipios, asimismo, otorgaba facultades amplísimas a las legislaturas locales para que le fijara al municipio sus recursos económicos, se podría decir que ellos eran los que tenían la última palabra en la determinación de la autonomía financiera municipal.

No pocos tratadistas de derecho municipal habían apuntado que la fracción II del artículo 115 constitucional, requería de una modificación radical para avanzar en la consolidación del Municipio Libre, asignándole fuentes de ingresos propios con el fin de que puedan ellos mismos atender sus necesidades.

En respuesta a las diversas peticiones de reforma, el texto aprobado de la fracción IV del artículo 115 constitucional federal se refiere a la materia hacendaria municipal y textualmente dice lo siguiente:

IV. "Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual

(99) Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, tomo II, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, pág. 878.

se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traspaso y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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.

b) Las participaciones federales, que 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.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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 de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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";

Como vemos la fracciónIV del artículo 115 constitucional federal, representa el pilar en que se sustenta el objetivo de reestructurar la economía municipal para hacer efectiva su autonomía económica, así tenemos pues que se enumeran los ingresos que percibirán los municipios y que son principalmente: a) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria,

liaría, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones Federales y c) Ingreso derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La instauración jurídica para la administración de las contribuciones señaladas, implicó dos tipos de acciones; uno general para todas las entidades del país, consistente en la adecuación de las legislaciones estatal y municipal para adoptar el postulado constitucional, y el otro, relacionado con la mecánica que cada entidad federativa adoptaría para hacer efectiva la descentralización de funciones y atribuciones señaladas en el artículo 115 constitucional federal, la cual se asumió dos formas: la celebración de convenios de coordinación municipio-estado, o la delegación total al municipio de las funciones y atribuciones en cuestión.

Ambas opciones han sido puestas en práctica, y una minoría de entidades federativas han optado por transferir a los municipios la totalidad de funciones que implica la administración de las contribuciones a la propiedad raíz.

Sobre este particular, varios autores coinciden que las entidades federativas se precipitaron al tomar la decisión de trasladar de golpe la administración de las contribuciones sobre inmuebles a los municipios, que la decisión fue adoptada al calor del momento político del país, ya que el proceso de descentralización no puede ser radical.

A lo que respecta a celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones se observa lo siguiente:

“Los convenios celebrados pueden clasificarse en dos tipos: El primero de ellos, adoptado por la gran mayoría de entidades federativas, contempla que el estado realice la totalidad de funciones relacionadas con la administración tributaria. El segundo contempla que algunas funciones como recaudación, fiscalización y cobranza, sean realizadas por el municipio, y otras funciones como catastro, emisión de recibos, control de recaudación, contabilidad del ingreso, informática, etc, por mencionar algunas, sean realizadas por el estado.

No todas las entidades federativas contemplan las mismas funciones en materia de coordinación municipio-estado, pero si en todos los convenios se señala que el estado percibirá una contraprestación por los servicios de apoyo y colaboración que presta al municipio. En términos generales esta contraprestación se conforma con porcentaje de lo recaudado por impuestos a la propiedad raíz, más las multas y recargos. Estos porcentajes, son variables entre las entidades, teniendo como un mínimo el 8.7% y como máximo el 75.0% según sea el caso específicamente".<sup>(100)</sup>

## II. INGRESOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

"Dentro de este precepto se delimitan varios tipos de contribuciones exclusivas del municipio, los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria; se tipifica en el conocido impuesto predial, sobre su fraccionamiento, división, consolidación y traslación, actualmente objeto de los impuestos sobre adquisición de inmuebles y de aquellos sobre fraccionamientos establecidos en algunas entidades; por último, sobre la mejora o cambio de valor de los Inmuebles, que se relacionan con las contribuciones por mejoras; con las contribuciones para obras por cooperación, o bien con impuestos sobre plusvalías.

De los anteriores tributos el de mayor significación en cuanto a requerimientos técnicos, de elementos humanos y financieros para su administración por los municipios, es el impuesto predial, puesto que requiere de integrar a la tesorería municipal la capacidad mínima suficiente para realizar las funciones básicas de la administración tributaria: recaudación, fiscalización, y cobranzas, en todas sus etapas".<sup>(101)</sup>

El doctor Valencia Carmona, nos dice: "que uno de los problemas que más ha tenido la autonomía municipal es el relativo a la fijación, cobro y administración del impuesto predial. En base a la legislación vigente tanto local como municipal (artículo 114 de la Constitución Veracruzana, artículo 33 y siguientes, 52 y siguientes, 75 y siguientes y la Ley de Hacienda Municipal) hasta el momento quien fija y emite las boletas respectivas es el Gobierno del Estado a través de la Tesorería General, mediante convenios que favorecen al propio Estado.

(100) Zarzosa Escobedo, José Antonio, Problema Fiscal de la Reforma Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto, 1986, págs. 651, 652.

(101) *Ibidem*, págs. 649, 650.

Por otro lado la fijación del mencionado impuesto será a través del Catastro que no tiene los valores actualizados al mercado inmobiliario, y por tanto, esto deteriora profundamente al patrimonio municipal".<sup>(102)</sup>

De todos es conocido que los sistemas de información catastral prestan valioso apoyo a la administración tributaria en materia de registro de contribuyentes y actualización y conservación de patrones; al igual que a los órganos del gobierno local que determinan valores a los inmuebles para fines de impuesto predial y adquisición de inmuebles. Sin embargo, la finalidad de la información catastral no es exclusivamente tributaria, sino que tiene usos múltiples, como son la planeación y regulación de los asentamientos humanos, dotación de infraestructura urbana, la delimitación de distritos electorales, entre otros.

Este uso múltiple del catastro generó la ambigüedad en su tratamiento al momento de entrar en vigor la reforma, la mayoría de las entidades adoptó la postura de que el texto del inciso a), no precisaba la función catastral y que dadas sus características operativas tanto técnicas como administrativas, resultaba más conveniente mantenerlo en nivel estatal, continuando su apoyo a la administración fiscal en particular.

Los que adoptaron esta postura, que no fue en ningún momento precisada en los convenios de colaboración, ni tampoco se aludió a los aspectos catastrales, quizá en parte haya sido la más conveniente, porque los estados requieren para su desarrollo de estos sistemas de información, y cuentan con el equipo, personal especializado y bien pueden brindar el apoyo a los municipios para administrar tributos. Pero el problema radica en que, dentro de la coordinación municipio-estado, no se precisó el papel y funciones del catastro; los municipios, por lo tanto no tienen garantía de apoyo que se les pudiera brindar en caso de asumir nuevas funciones, razón por la cual se requiere analizar y precisar en cada entidad cuál es la perspectiva en el futuro próximo, tanto en el proceso de descentralización de funciones como en materia de catastro.

Las entidades federativas que trasladaron el sistema de catastro a sus municipios, quizás lo hicieron precipitadamente ya que no tomaron en cuenta dado los requerimientos de equipos, personal especializado y financieros que requiere el sistema, sus posibilidades de desarrollo, en la

(102) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, pág. 80.

gran mayoría de los municipios que actualmente lo tienen bajo su cargo se ven disminuidas dada la escasez de recursos de este nivel de gobierno, además de la pérdida que representa al estado.

Si la tendencia futura se generaliza hacia el traslado de los sistemas de catastro a los ayuntamientos, consideramos que su mejor perspectiva se encontraría en la formación de un órgano que sirviera a ambos niveles de gobierno, para ello se requeriría de un organismo descentralizado patrocinado por el estado y sus municipios y con funciones concretas de apoyo a la administración fiscal, además de las otras que cada nivel de gobierno considera pertinentes.

En tanto esto no se genere deberá precisarse en los convenios de colaboración existentes, o bien crearse convenios específicos para el desarrollo coordinado de la función catastral.

Además de lo anterior, sólo en contados casos se hace alusión al apoyo técnico y de asesoría de las entidades federativas hacia los municipios, aspecto fundamental para lograr que los ayuntamientos, a través de sus tesorerías, logren el perfeccionamiento y especialización de funciones en recaudación, fiscalización y cobranzas de contribuciones, necesarias para asumir el papel que les otorga la Constitución.

Al mismo tiempo, considero que las entidades federativas deberán establecer programas permanentes de capacitación y apoyo administrativo para empleados municipales, con el fin de acelerar el proceso de traslado de las contribuciones sobre inmuebles, sobre bases firmes.

Con respecto al panorama descrito en materia de colaboración administrativa, no es muy preocupante la falta de uniformidad de criterios adoptados en las entidades federativas para precisar las funciones que los ayuntamientos delegan al gobierno estatal, porque creemos que la diversidad debe sostenerse exclusivamente en la capacidad administrativa y financiera de los ayuntamientos, para que estos puedan adoptar en un momento determinado mayor o menor número de funciones, pero si consideramos conveniente que debería de iniciarse en las entidades federativas, paralelamente un proceso de revisión y ajuste de los convenios con el fin de clarificar y concretar el proceso de coordinación.

Como un dato interesante apunto lo que Argudín Alcaraz nos

comenta, refiriéndose al ayuntamiento de Acapulco "Hasta el momento, lo más importante de los ingresos que nos atribuye la reforma constitucional es que lo hemos logrado al transferir el impuesto predial y aumentar los ingresos captados por este concepto.

El Ayuntamiento recibió 168,886,480.00 pesos durante el período comprendido de enero a abril de 1984 por participación del gobierno del estado, con el inicio de la recaudación por la actual administración municipal, el ingreso para el mismo período enero-abril, pero de 1985, ascendió a 294,615,182.00 pesos es decir, hemos obtenido a la fecha un incremento de 42.7%<sup>(103)</sup> para complementar lo anterior, Nozari Morlet nos dice que "la idea errónea de que los ayuntamientos no estaban en condiciones de manejar su hacienda, se ha derrumbado ante la evidente superación de los índices económicos en la administración y cobro de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria".<sup>(104)</sup>

Ahora bien, cabe recordar que no es lo mismo hablar de municipios del centro del país, o del norte, que municipios del sureste ya que las condiciones son diferentes y si algunos municipios están muy bien establecidos, la gran mayoría no lo están, es por ello que considero que antes que sean entregadas las funciones o los servicios que venían desempeñando o prestando la federación y las entidades federativas; para que no constituyan una carga económica a los ayuntamientos, deberá hacerse entrega, hasta que se constituya una real fuente de ingresos, que permita a los municipios programar su gasto público, con la inclusión de sus nuevas actividades.

### III. PARTICIPACIONES FEDERALES

En el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 constitucional federal, señala las participaciones federales como fuente de ingresos municipales y textualmente dice lo siguiente:

b) "Las participaciones federales, que 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".

(103) Arguán Alcaraz, Alfonso, op. cit. nota 5, págs. 623. 624.

(104) Nozari Morlet, Eduardo Arturo, op. cit. nota 56, págs. 571. 572

Aunque el texto constitucional literalmente concibe la mecánica de una entrega directa de la federación a los municipios, de los montos de participaciones que les correspondan; los gobiernos de las entidades federativas consideraron que era poco prudente establecer un nexo de dependencia de ingresos entre los ayuntamientos y la federación, haciéndose a un lado el papel histórico y político que deben jugar los estados en nuestro sistema, así lo expresaron hasta lograr ser el conducto para la distribución de participaciones a sus municipios.

Por otra parte, aunque se remarca que, al elevarse al rango constitucional la obligación anual de las legislaturas para establecer los montos, bases y plazos que corresponderá a cada municipio durante su ejercicio, se eliminará de tajo la práctica de condicionar la entrega de participaciones y utilizarlas como instrumento de presión hacia algunos ayuntamientos, que comúnmente se suscitaban en distintas entidades federativas. Aquí se presenta una problemática muy actual en muchos de los municipios de las diferentes entidades federativas, ya que los municipios carecen de intervención alguna en la fijación del porcentaje que constitucionalmente les corresponde, ya que este es fijado unilateralmente y sin previa consulta por el gobernador del estado con la sanción de la legislatura.

Y aunque supuestamente ya no se debería de usar como instrumento de presión para algunos ayuntamientos, todavía hoy en día se sigue poniendo en práctica estos tipos de acciones principalmente cuando los ayuntamientos están constituidos por personas erróneamente llamadas de oposición.

Así tenemos pues, que del ingreso bruto del país, en 1962 el 87% del total de la Hacienda Pública Federal lo recibieron la Federación y el Distrito, las entidades federativas recibieron solo el 10%, y solamente el 3% fue para los municipios. Esta situación a través del tiempo no mejoró porque en 1970 los ingresos fiscales brutos del país fueron de 126 mil millones de pesos, sin embargo, correspondió a la federación 109 mil millones de pesos, equivalente al 86.40% del total, a los estados 15 mil millones de pesos equivalentes al 12.0% y a los municipios solamente les correspondió dos mil millones de pesos, equivalentes al 1.60% del total. Con los datos anteriores, nos podemos dar cuenta de la realidad y del centralismo económico existente en nuestro país, pero esta situación lejos

de mejorar se fue empeorando más de sexenio a sexenio ya que la cantidad que les corresponde a venido disminuyendo: "En el régimen del presidente Calles, de los ingresos federales el 8% fueron asignados a los municipios, en el de Cárdenas bajaron al 6%; en el de Avila Camacho, al 4%; en el de Alemán, Ruíz Cortinez y López Mateos, al 3%; en el de Díaz Ordaz y Echeverría, al 1.6%; en el de López Portillo, la situación se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los Municipios."<sup>(105)</sup>

De las participaciones que se destinan a los municipios, existen entre ellos una desproporcionada distribución de esos recursos, ya que existen municipios mas favorecidos que otros, por ejemplo: "Según datos de 1970 municipios como Acapulco, Guerrero o Tijuana, B.C., disponían de un presupuesto municipal per cápita de 118 y 161 pesos anuales, respectivamente, sin ser los más favorecidos si contrastaban con otros, como el de Culcatlán, Oaxaca, que tenía 11 pesos o Villa de Allende, Estado de México, con 2.70 pesos, por no referirnos a tantos más que no disponían siquiera de los recursos suficientes para el pago de un policía".<sup>(106)</sup>

"La enorme descompensación que existe en la percepción de los ingresos fiscales en los Estados Unidos Mexicanos, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que para la ejecución de obras y servicios indispensables, los municipios tengan que recurrir de continuo al auxilio de los estados y la federación estableciéndose una dependencia económica tan nefasta como lo pudo ser la política".<sup>(107)</sup> ya que el mayor ingreso de los municipios se encuentra constituido por las participaciones federales y se considera que alrededor del 90% de los ingresos de la mayor parte de los municipios tienen este origen.<sup>(108)</sup>

Para resolver el problema de la concurrencia fiscal que se presentaba en nuestro país, el Congreso de la Unión creó la Ley de Coordi-

(105) Omedo, Raúl. La Problemática del Municipio en México. Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, 1984, pág. 124.

(106) Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu Mario, op. cit. nota 12, pág. 129.

(107) Ochoa Campos, Mosés, op. cit. nota 9, pág. 185.

(108) Azuela Guitrán, Mariano. La Hacienda Municipal. En la Reforma Municipal en la Constitución, 2a. edición, México, Porrúa, 1986, pág. 169.

nación Fiscal Federal, probablemente el instrumento más eficaz y relevante, que implica una participación de las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones federales.

La Coordinación Fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, de la Constitución. Aunque sería más aceptado considerarlo no como una coordinación sino como una política de distribución de ingresos entre Federación y Estado.

Como consecuencia de esta reforma, en 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, y el 1o. de enero de 1980 entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que pretende entre otras cosas, proveer a las entidades federativas de una participación adicional en los impuestos federales, siempre y cuando celebren convenios de adhesión con la federación y participen del incremento adicional a los municipios.

La nueva ley crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con objeto de que los estados que se adhieran a él, reciban las participaciones que establece dicho ordenamiento. Para ello, celebrarán un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe mencionar que el Distrito Federal queda incorporado al sistema por disposición expresa de la ley y para las entidades federativas es optativo adherirse a ella.

Así, el Distrito Federal y las Entidades Federativas que se adhieran al sistema, participan en el total de los impuestos federales mediante la distribución de dos fondos:

a) Fondo general de participaciones. Se constituye por el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, la extracción de petróleo crudo y gas natural y los correspondientes de minería.

b) Fondo financiero complementario de participaciones. Se constituye con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por los conceptos señalados anteriormente, más el 3% del Fondo General de participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.

Asimismo, los Estados participarán en recargos y multas federales

y en productos relacionados con bienes o bosques nacionales.

Un importante avance a la Coordinación Fiscal, se logra en el año de 1981, con la creación del Fondo de Fomento Municipal, que establece que los municipios participen directamente en el rendimiento de contribuciones federales y no a través de la Tesorería de su Estado.

Este Fondo de Fomento Municipal, está formado en un 90% de impuestos adicionales, como los de importación y exportación; hidrocarburos; impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, entre otros. El 10% restante de este fondo se cubre a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas y marítimas por las que se efectúe la exportación.

Es importante destacar que por disposición expresa de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados que se coordinen deberán entregar a sus municipios cuando menos el 20% de las participaciones que perciban, los Estados que no se adhieran al sistema tan solo percibirán en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios, sobre cerveza, gasolina y tabaco, en los porcentajes que señala la Ley; para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pagará a los municipios las cantidades que correspondan con base en la distribución que establezca la legislatura local y en su defecto en función al número de habitantes, de conformidad con el último censo.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal en su artículo 6o. señala: "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 pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que correspondía al Estado previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de reducciones. Los gobiernos de los Estados publicarán cuando menos una vez por año en el Diario Oficial de la entidad, y en uno de los periódicos de mayor circula-

ción de la misma, las participaciones que correspondan durante un año a cada uno de los Municipios."

Para la distribución de participaciones federales otorgadas a los Municipios, las legislaturas locales han expedido su propia Ley de Coordinación Fiscal, misma que en la mayoría de los Estados es un modelo de la Federal.

Así tenemos que, la Ley de Coordinación Fiscal del estado de México, establece las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que correspondan a los Municipios por concepto de Ingresos Federales.

En su Artículo 4o. señala el procedimiento a seguir para determinar la cantidad que corresponda a cada Municipio:

- I. "A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él, en el año anterior.
- II. Adicionalmente se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto que en su caso se derive, del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación con el año precedente.

Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General, está estructurado en tres partes para su distribución:

- a). 45% del incremento, se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en el año de que se trate.
- b). Otro 45% del incremento del Fondo, se asignará en proporción directa al crecimiento relativo de la recaudación realizada por cada Municipio de sus impuestos y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo.

- c). El 10% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática".

Aun con el procedimiento antes citado, para determinar la cantidad que corresponde a cada Municipio, la mayoría de las veces nunca saben los Municipios lo que les corresponde por dicha participación, o cuando la reciben es disminuída arbitrariamente por los Estados. "Además se deja al Municipio en un estado de indefensa, al no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades".<sup>(109)</sup>

Como se observa, la reforma establece que la federación pagará a los Municipios las participaciones federales. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal asienta que las participaciones se entregarán a los Municipios por conducto de los Estados, lo cual va en contra del espíritu de la reforma, que pretende dar mayor autonomía financiera al municipio y es de discutible constitucionalidad.

Otro aspecto relevante de la disposición constitucional aludida, es que se señala que las participaciones se otorgarán a los Municipios "con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados", y la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentando esta disposición, señala que las legislaturas locales establecerán la distribución, mediante disposiciones de carácter general, lo cual permite que el Estado tenga un control sobre el municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma, es decir, que las legislaturas son quienes deciden la manera de participación de cada municipio.

Ahora bien, sería recomendable que en los convenios que celebran la federación y los estados relativos a las participaciones, básicamen-

(109) Robles Martínez, Reynaldo, op. cit. nota 19, pág. 131.

te durante el estudio del proyecto de la ley estatal para la distribución y aplicación del porcentaje asignado a los municipios, éstos sean oídos para que estos porcentajes se señalen teniendo conocimiento, tanto el Congreso como el Ejecutivo estatal, de sus condiciones económicas, sus apremios y sus necesidades puesto que los problemas de las comunidades no son los mismos ni iguales, y volver a reglamentar y retabular las bases, montos, plazos según las prioridades y condiciones de los municipios y este derecho de audiencia debe ser parte del texto constitucional del precepto que nos ocupa para que así dejen de existir estos convenios ventajosos, unilaterales, porque se ha demostrado en la práctica que son los gobernadores con sanción de las legislaturas, los que unilateralmente, a su arbitrio y capricho y sin tomar en consideración que es lo que los ayuntamientos pretenden llevar a cabo, en uso del derecho que tienen de decidir sobre la aplicación de sus recursos económicos, señalan las participaciones que a cada uno de ellos corresponde, teniendo como excusa el mismo texto de esta reforma ya que en la mayoría de los casos los gobiernos de los estados, a través de los Congresos Locales, le han dado una interpretación errónea al artículo 115 constitucional federal, ya que no se ha dado cumplimiento fiel al mismo, y en este precepto en particular les ha servido para señalar y retener las participaciones en su poder, es urgente pues considerar a los Municipios, y celebrar convenios que permitan distribuir las participaciones con justicia y equidad.

#### **IV. INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS**

##### **PUBLICOS**

La iniciativa se limita a enunciar los Ingresos que percibirá el Municipio, y se da por hecho que habrá ingresos por la prestación de servicios, pensamos que sí habrá ingresos, pero de escasa aportación económica; ya que dependerá de la situación administrativo-financiera que cada municipio tenga para prestar esos servicios que se encuadran en la reforma del artículo 115 constitucional, fracción III.

Considero oportuno, señalar qué es un servicio público. El término de servicio público encuentra su origen en Francia, en las postrimerías del Siglo XVIII, donde apareció como división clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional. De ahí, el Estado tomó la responsabilidad de cubrir las necesidades colectivas.

Algunos Tratadistas han elaborado algunas definiciones de servicio público.

El Maestro Gabino Fraga, consideró el servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".<sup>(110)</sup>

Por su parte el Maestro Serra Rojas, nos dice lo siguiente: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar... la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".<sup>(111)</sup>

El doctor Acosta Romero, señala los puntos más importantes que dan forma a un servicio público: 1) Es una actividad técnica encaminado a una finalidad; 2) Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general, que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea derecho privado; 3) La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares, (mediante concesión); 4) se necesita un régimen jurídico que garantice la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general, tal régimen jurídico es el derecho público.<sup>(112)</sup>

El artículo 115 constitucional federal fracción III, es el que se encarga justo con la reforma de 1983, de regular los servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los Municipios.

III. "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

(110) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 12a. edición, México, Porrúa, 1978, págs. 248, 250.

(111) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 10a. edición, México, Porrúa, 1981, tomo I, págs. 106, 108.

(112) Acosta Romero, Miguel, op. cit. nota 1, pág. 737.

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastros

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito e

l) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

En relación a lo anterior el doctor Valencia Carmona expuso lo siguiente: En el primer párrafo de la fracción III, se hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos... la virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los tendrán a su cargo los ayuntamientos, y que sólo por excepción, cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los Estados, salvedad que era prudente añadir, dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. Independientemente de lo anterior, la disposición constitucional deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos... En el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, solución ya ensayada en otros países y que ojalá arraigue en el nuestro, en torno a ellas, el texto constitucional expresa que los municipios, siempre y cuando sean del mismo estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Pueden llegar a constituir las

mancomunidades una respuesta efectiva a la llamada pulverización municipal, que ha sido la creación de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia. Este fenómeno se repleta en mayor o menor grado en diversas entidades del país, alcanzando su clímax en Oaxaca, donde muchos de sus 570 municipios muestran graves carencias; por desgracia, el problema es que, crear un municipio, por humilde que este sea, resulta difícil extinguirlo, dado el alto colectivo producido y orgullo normal de la aldea, lo cual puede provocar, conmoción social. La aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades debe conducirnos a una verdadera nación del mapa municipal del país, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados.<sup>(113)</sup>

Uno de los problemas más frecuentes, con los que se encuentran los municipios en la hora de ejercer sus derechos es que los gobiernos de los estados, a través de los Congresos Locales, le han dado una interpretación errónea al artículo 115 constitucional, ya que no se ha dado cumplimiento fiel al mismo, al no entregar a los municipios la prestación de los servicios mencionados anteriormente, y cuando lo han hecho esto ha sido en forma parcial e incorrecta como sucede en el ayuntamiento de Acapulco, que se les ha trasladado diferentes servicios, pero no los recursos, lo que ha obligado al ayuntamiento a efectuar erogaciones no contempladas, lo cual lejos de beneficiar su economía, hasta ahora ha resultado una carga; por ejemplo solo en el año de 1985: por recolección de basura de avenidas \$ 316,393,999.00 por limpieza y dezazolve de arroyos y canales pluviales \$ 110,529,000.00, por alumbrado público \$ 143,035,000.0, por revitalización de áreas verdes \$ 95,748,000.00, por baches \$ 80,879,00.00, hasta ahora el problema se ha resuelto, pero se han dejado de prestar otros servicios necesarios al municipio, sobre todo en el área rural.

No obstante que las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional federal entraron en vigor, se mantienen diversos decretos que no son acordes al mandato en cita, por ejemplo en el estado de San Luis Potosí, se ha creado ilegítimas dualidades en la prestación de servicios públicos como en el caso de policía y tránsito, además de que se quitan

(113) Valencia Carmona, Salvador, op. cit. nota 2, págs. 75, 76, 77.

a los ayuntamientos percepciones provenientes de derechos, que son legalmente municipales. Si bien es cierto que se ha reformado la Constitución Política de la mayoría de los estados, también es cierto, que muchos no han sido ajustados al texto constitucional, por ejemplo; El doctor Valencia Carmona nos comenta que la Constitución Federal indica el concepto "seguridad pública" mientras que la Ley Orgánica del Municipio Libre y la Constitución Local de Veracruz utilizan el término "policía Municipal" siendo esta última una noción más restringida de la expresión consignada a nivel federal.<sup>(114)</sup>

Además existen en vigor varias leyes que son contrarias al espíritu de la Constitución General de la República, como dato interesante del mismo tenemos "el caso del decreto número 249 de la H. Legislatura del Estado, que delimita la zona metropolitana de las ciudades de San Luis Potosí y Soledad Díez Gutiérrez, en el cual se prohíbe a los municipios la expedición de licencias o permisos para fraccionar, lotificar, edificar, etcétera, fuera de esa demarcación, decreto que ahora resulta inconstitucional, a pesar de lo cual se ha mantenido su vigencia por parte del gobierno estatal, porque dicho decreto le proporciona la oportunidad de interferir en el ámbito de competencia exclusiva municipal".<sup>(115)</sup>

## **V. SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**

El ayuntamiento prestará los servicios públicos municipales, como ya se señaló con anterioridad, estos servicios deberán ser suministrados por el ayuntamiento en forma continua, regular, general y uniforme.

Dentro de la prestación o explotación, debemos analizar la figura de la municipalización, por ser el municipio quien la realiza.

### **A) Municipalización**

La municipalización es la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinados a ser

(114) *Ibidem*, pág. 76.

(115) Nava Martínez, Salvador, *La Reforma Municipal en San Luis Potosí*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto, 1986, págs. 564, 565.

utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia (sistema de transporte colectivo metro) y en otros, cuando el costo es superior, el allegar recursos al erario municipal para la realización de obras de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico, a los habitantes de la ciudad (limpieza, seguridad pública).<sup>(116)</sup>

Para que pueda llevarse a cabo la municipalización se tiene que tomar en cuenta:

- a) El interés de los consumidores.
- b) Que existan necesidades urgentes de un determinado municipio. (bien porque las empresas no quieran afrontar el problema o bien por una deficiente prestación en el servicio).
- c) Es necesario percatarse que exista un número suficiente de usuarios que sostenga el servicio prestado por el municipio.
- d) Se debe asegurar que se cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir el servicio público.

Las ventajas que se pueden obtener son: procuración del bienestar colectivo; producción a menor costo que las empresas privadas, y la posibilidad de impartir gratuitamente los servicios.

Las desventajas pueden ser: que el Estado es un mal administrador - se sabe por experiencia - pues su función no es la de administrar sino la de gobernar; que la burocratización de instituciones trae aparejada la producción deficiente; el aumento de los cargos fiscales de los contribuyentes, pues los gastos de la municipalización se saldan con el producto de las tasas o de los impuestos; el que se pueda utilizar la municipalización con fines políticos de parte de la autoridad municipal, lo que tendrá como consecuencia la deformación del funcionamiento de la democracia.<sup>(117)</sup>

Cabe señalar que solamente podrá llevarse a cabo la municipalización en muy pocos municipios, para 1,108 municipios que son rurales,

(116) De la Garza, Francisco. El Municipio, México, Jus, 1947, pág. 170.

(117) Ibidem, pág. 180.

906 marginados y 225 que están en transición de rurales a urbanos, la opción de la municipalización sería restringida o nula, mientras que dicha opción es ligera para los 108 municipios urbanos y abierta para los 20 municipios metropolitanos.

## **B) Concurrencia entre municipios**

Los servicios públicos municipales pueden presentarse por convenio del municipio con otros municipios de un mismo estado; previo acuerdo entre sus ayuntamientos y acotando lo establecido por la ley local del estado, podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos. Así lo establece actualmente el párrafo segundo de la fracción III del artículo 115 constitucional federal.

Por asociaciones de municipios se entienden las agrupaciones de municipios para el cumplimiento de determinadas tareas comunes, su establecimiento descansa en consideraciones prácticas y políticas, como la compensación de cargas y posibilidad de facilitar también a los municipios pequeños reunidos, las ventajas de la autonomía administrativa.

En México, en algunos estados de la República, antes de la reforma del artículo 115 de la Constitución General de la República, ya se consignaba en las Constituciones de Baja California Sur, Hidalgo y Quintana Roo, la facultad de asociación municipal sin límites de ninguna especie, y en las de Chiapas, Morelos y Oaxaca se otorgaban solamente para administración de justicia y fines rentísticos.

Este particular aspecto de coordinación y asociación entre ayuntamientos de un mismo Estado en la realidad son muy pocos los municipios de los 2,378 con que cuenta el país que han llevado a los hechos este principio constitucional. Quizás se deba por un lado, al desconocimiento sobre la funcionalidad y aplicabilidad de este principio por parte de las autoridades municipales, y, por otro, al hecho de que la gran mayoría de los municipios confrontan graves privaciones de recursos económicos, razón por la cual la reforma está encaminada precisamente a tratar de unir a varios municipios de precaria situación económica, con el fin de que colaboren y se asocien en la prestación de servicios públicos para que sean de beneficio colectivo.

Es claro que, con las salvedades que en su caso se pudieran

determinar por las legislaturas locales, todos los servicios públicos mínimos que consigna la fracción III, del artículo 115 constitucional federal, pueden ser materia de asociación con la única excepción de los servicios de seguridad, calles, parques y jardines.

Por lo que se refiere al servicio público de seguridad, puede no ser conveniente la asociación, ya que se trata de un servicio estrictamente vinculado con la autonomía, defensa y vigilancia de la institución pública municipal y ni puede ni debe ser asociado con otros municipios, pues restaría a los ayuntamientos libertades y autonomía de gestión propias para la independencia de sus estructuras administrativas.

No sucede lo mismo con los demás servicios, para ellos no solo es conveniente sino además en muchos casos necesarios, en los servicios de agua potable, para su eficacia, resulta frecuente que se toma la misma fuente hidráulica para surtir a diferentes poblaciones. El alumbrado público atendido de manera común puede significar considerables ahorros de energía. En cuanto a los servicios de limpieza, mercados, panteones y rastros, en aquellas entidades con gran número de municipios pueden recurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como en equipos, en técnicos y demás circunstancias materiales, puede significar considerables ventajas a las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiéndoles además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual.

### **C) Concurrencia con los particulares.**

Los servicios municipales también pueden ser prestados por concurrencia del municipio con los particulares.

La figura de "empresa mixta" se da cuando el Estado y los particulares se asocian, mediante aportes de dinero, con el fin de explotar una determinada actividad, o prestar un determinado servicio público.<sup>(118)</sup>

Cuando el servicio público lo presten en concurrencia el municipio y los particulares, la organización y dirección del mismo estará a cargo

(118) *Ibidem.* pág. 182.

del ayuntamiento, previa la adhesión de los particulares a la declaración que haga el propio ayuntamiento.

#### **D) Concesión**

Los servicios públicos municipales podrán prestarse por los particulares mediante la concesión.

Como se sabe, la concesión es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal.

Una ventaja de la concesión es que desliga al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios; además, es obligación del ayuntamiento vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de esa función. Se debe recordar que los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115 constitucional federal, no puede ser objeto de concesión por ser exclusivos del orden municipal.

#### **E) Juntas vecinales municipales.**

Como consecuencia de las reformas que comentamos, se ha propuesto la creación de modelos de participación de grupos vecinales, identificados por sus intereses de usuarios que tratan de mejorar, ampliar, cuidar, vigilar y en general orientar la actividad técnica en la prestación de servicios públicos municipales, y ya en algunos municipios se ha tomado este principio de cooperación y asociación intermunicipal, entre autoridades y vecinos del municipio, que tiene por objeto que las autoridades municipales brinden todas las facilidades y recursos materiales a los vecinos, a cambio de que éstos den la mano de obra y así se pueda lograr el servicio público en beneficio de toda la colectividad.

Estas juntas fueron creadas para el beneficio colectivo; su fin primordial era el mejoramiento de la comunidad a través de la colaboración vecinal dentro del municipio.<sup>(119)</sup>

Consideramos que a estas juntas vecinales municipales, también

(119) Ochoa Campos, Moisés, op. cit. nota 9, pág. 490.

llamadas organizaciones de usuarios, se les debe dar mayor atención, ya que constituyen organismos que benefician a la vida local, pues como se indicó anteriormente, podrían tener una mayor colaboración con los ayuntamientos para la más eficaz prestación de servicios públicos municipales.

El doctor Acosta Romero apunta lo siguiente: "La cuestión de los servicios públicos municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios públicos básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados.

El problema radica fundamentalmente en lo que ya se planteó, de que hay municipios que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros al encomendárselos la Constitución, no estaban preparados técnicamente para su prestación".<sup>(120)</sup>

Un aspecto de gran importancia de la reforma lo constituye el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional federal, en el cual establece que los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, estarán exentos de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y de las derivadas por la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

En los términos de los artículos 2o. fracción V y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público "los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios".

El problema medular parece radicar en las relaciones del sector paraestatal federal con la hacienda municipal, ya que el patrimonio inmobiliario de las entidades paraestatales se ve favorecido, independientemente de lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales que señala los inmuebles patrimoniales de los organismos públicos de carácter federal.

También hay que señalar claramente, quizás en algún texto

(120) Acosta Romero, Miguel, op. cit., nota 1, pág. 589.

aclearatorio en la Ley General de Bienes Nacionales (artículo 34, fracción VI) qué ha de considerarse como servicios propios del organismo, esto es, precisar el alcance de este término; y por otra parte, quién y cómo se va a calificar el carácter "directo" o "indirecto" de la relación en el uso del inmueble y el o los servicios prestados.

Según se desprende de los artículos mencionados de la Ley General de Bienes Nacionales, organismos como PEMEX, C.F.E, I.M.S.S, no pagan algunos impuestos importantes a los municipios, lo cual a mi juicio, entraña una contradicción en la reforma, toda vez que por un lado, se pretende fortalecer financieramente al municipio, y por otro, le sustraen ingresos importantes para su desarrollo. Ejemplo de ello lo tenemos en Campeche y Tabasco, donde el auge petrolero mermó los recursos municipales, ya que el ayuntamiento funge como prestador de servicios, sin recibir contraprestación por los mismos. En este sentido, la reforma no responde al objetivo primordial de fortalecer económicamente al municipio.

Actualmente existe una actitud pasiva y receptiva del gobierno municipal, derivada de la centralización y el paternalismo de la federación y de las entidades federativas. El gobierno municipal se ha acostumbrado a que si no hay dinero proveniente de la federación o de la entidad federativa no se emprenden obras y actividades. Se hace depender casi toda la acción del gobierno municipal de la existencia previa de dinero. El Municipio entra entonces en un círculo vicioso: como no tiene dinero no organiza actividades, y como no organiza actividades no tiene dinero. Es urgente salir de este círculo vicioso que empantana al municipio.

No es posible seguir esperando a que llegue dinero del centro para hasta entonces emprender actividad. Es necesario tomar conciencia de que nos encontramos en una crisis de larga duración. El municipio tiene que pasar a la acción, o el país profundizará cada vez más su crisis, este es el desafío municipal. El cambio de actitud que se requiere del gobierno municipal es que considere que el dinero es históricamente resultado y no condición previa para emprender acciones. El gobierno municipal debe aprovechar su poder para generar más poder. Utilizar su poder de gobierno para organizar a la comunidad y generar así más poder, pues la organización multiplica la potencialidad social; porque solo hay una forma de generar poder ahí donde no existe previamente;

organizando a la comunidad, sólo hay una forma de generar riqueza (y luego dinero) ahí donde no ha habido anteriormente riqueza (ni dinero); organizando el trabajo y el esfuerzo de los miembros de la comunidad, a fin de aprovechar plenamente los recursos que posee el territorio municipal.

Es precisamente porque el municipio no tiene, en la actualidad, poder económico, por lo que necesita generar poder social, mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. El fortalecimiento municipal tiene que ser un proceso interno del municipio, si bien la redistribución del poder de la federación hacia los estados y de los estados hacia los municipios es un aliento para estos últimos, el verdadero fortalecimiento municipal consistirá en la capacidad que tenga el municipio para aprovechar ese poder redistribuido, a fin de generar más poder organizando a la comunidad. De lo contrario, se corre el riesgo de ver como ese poder redistribuido simplemente se consume y se agota, empobreciendo entonces al poder estatal y al poder federal. Ese es el riesgo de una descentralización si el gobierno no asume su responsabilidad histórica.

En la actualidad el gobierno municipal ya no puede limitarse a ser un prestador de servicios públicos. Debe convertirse en gobierno en pleno sentido de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad; desarrollo económico, político, social, cultural. Se ha argumentado que si el gobierno municipal es todavía incapaz de prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá echarse a costas la tarea de promover el desarrollo. Este argumento no es válido, pues si esto ha ocurrido es justamente porque el gobierno municipal ha permanecido en una actitud pasiva, limitándose a la prestación de servicios públicos - deficientes en la medida en que siempre han sido deficientes sus recursos - por lo que no ha podido generar más poder y riqueza que le permitirían procurarse los ingresos para mejorar la prestación de servicios públicos al mismo tiempo que para intensificar la promoción del desarrollo.

Por todo esto el cambio de actitud del gobierno municipal es una prioridad urgente. El dinero facilita la actividad, pero el trabajo de la sociedad, a través de su organización, genera la riqueza que posteriormente puede convertirse en dinero. Vivimos en un largo período de crisis donde el dinero será escaso, al mismo tiempo que nuestras necesidades

son muchas, y por lo mismo, no podemos esperar que el dinero fluya en abundancia de algún lado. El dinero debe salir de cada municipio, pues el dinero no es más que la forma monetaria que adquiere la riqueza generada por el trabajo de la comunidad organizada por su gobierno. El desafío municipal expresa la fuerza productiva de la democracia y de la participación de la sociedad en los destinos del municipio y de la nación.

## CONCLUSIONES

1. Diversas opiniones se han expresado acerca del origen del Municipio de entre ellas podemos señalar que existen dos tendencias dominantes sobre el particular. Una es la teoría sociológica o jusnaturalista que explica la existencia del mismo como un nacimiento espontáneo, no como una creación del estado sino que es solamente reconocido en su existencia y la otra es la teoría legalista que afirma que el municipio es una mera creación del estado porque es el único que tiene poder de mando y además es temporalmente anterior que el municipio.
2. Tenemos que el Municipio mexicano recibe influencias de las comunas españolas y estas a su vez del romano ya que cuando Roma avanzaba por el mundo de su tiempo, iba aplicando la estructura que privaba en la capital del Imperio a los pueblos conquistados, entre los cuales estuvo España que absorbió en una forma profunda la institución municipal impuesta durante siglos de dominación.
3. Hernán Cortés en un acto de desobediencia a las instrucciones dadas a él por Diego de Velázquez Gobernador de Cuba, quien lo había enviado a rescatar oro, no a poblar estas tierras, fundó el primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz en 1519.
4. La Constitución de Cádiz de 1812, introdujo grandes beneficios a los municipios entre los que podemos mencionar: La no reelección de los funcionarios municipales, el sistema de elección popular directa y el ejercicio de la función por un año.

Entre los aspectos negativos de la Constitución de Cádiz, tenemos el sometimiento de los municipios a los jefes políticos que como agentes del Ejecutivo estatal, intervenían en la vida interna municipal, haciéndoles perder su autonomía.

5. Los regímenes federalistas no dieron mucha importancia a los municipios y en ningún momento lo elevaron a rango constitucional, prefirieron que esta materia se entendiera reservada a las entidades federativas y en 1835 se convoca a un Congreso Federal que tuvo como finalidad terminar con este sistema e implantar el centralismo, como respuesta a este sistema se crea las leyes constitucionales de

1836 que es importante señalar que por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional, pero posteriormente se volvió a caer en el excesivo respeto al ámbito de acción de las entidades federativas y se le concede toda la normación sobre el municipio.

6. Es preciso señalar que la Constitución de 1917, fue un gran paso para la tan anhelada "Libertad Municipal", ya que quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los Municipios en México, al establecerse la libre administración de su hacienda, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, aunque como dije antes, fue un gran paso pero no lo suficientemente grande como para mitigar los problemas de los municipios, es por ello que el artículo 115 constitucional federal ha sufrido grandes reformas con el afán de adecuarse a los tiempos actuales.
7. Cumpliendo el compromiso que contrajo con los municipios tan pronto como asumió la primera magistratura del país el licenciado Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue aprobada por la totalidad de las legislaturas de los estados y fue publicada el 3 de febrero de 1983. Con las reformas se ha dado el primer paso para lograr el fortalecimiento, tanto político como financiero del Municipio, dichas reformas constituyen un avance importante para modificar un sistema anquilosado, pero debe darse oportunidad de demostrar sus ventajas, para lo cual se requiere indiscutiblemente de la decisión y voluntad política en los distintos niveles de gobierno para que se pueda hacer efectiva. Las reformas van de menos a más y es un proceso que requiere de tiempo para lograr sus objetivos.
8. Como sabemos el Municipio es la forma de organización político-administrativo, base de la división territorial que se encuentra dentro de las entidades federativas y estas a su vez inmersas en la federación. Y en una institución municipal es importante los siguientes elementos la población, el territorio, el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica y esta última está reconocida en la Constitución Federal en el artículo 115, fracción I; en consecuencia son personas jurídicas de derecho público, órganos político-administrati-

vo con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.

9. Es de gran importancia el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional federal porque concede la autonomía jurídica a los ayuntamientos al facultarlos para expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones porque solo baste recordar que no muy pocos municipios se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana; pero para que todos los municipios del país y no solo los económicamente fuertes pueden ejercer la función reglamentaria, sería necesario que el Gobierno Federal creara un órgano de consulta y asesoría técnica que dependa de la Secretaría de Gobernación, mismo que se encargaría de proporcionar asesoría y capacitación en materia reglamentaria a todos los ayuntamientos del país.
10. Como una de las características del Municipio se señala su autonomía y sobre el significado de la misma varios tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, en lo personal considero que hablar de autonomía y descentralización es hablar de dos conceptos profundamente ligados ya que la autonomía municipal actualmente sólo se entiende como un proceso de descentralización y si esta no se da se seguirá hablando de un poder existente pero disminuido, insignificante, de un poder que nunca podrá figurar al lado ni del poder estatal, ni mucho menos del poder federal; pero, si por el contrario este proceso de descentralización se da con mayor fuerza y los municipios aceptan sus nuevas facultades y atribuciones con mayor responsabilidad y eficacia; capacitándose, organizándose, entonces si se podrá hablar de una verdadera autonomía municipal y de un gran poder, porque nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal solo se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territo-

rial, y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía y debe de estar garantizado por ingresos propios que le permitan cumplir satisfactoriamente las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

11. La reforma municipal es una forma política cuyo propósito es ampliar la democracia y el fortalecimiento del municipio y estos son dos formas de redistribución del poder económico, político y social altamente concentrado, porque solo redistribuyendo ese poder federal hacia los estados y de éstos hacia los municipios le permitirá convertirse en polo de desarrollo y de atracción de la población y de los recursos, porque el poder no es una suma constante y redistribuirlo y descentralizarlo no significa restarle poder a quien antes lo tenía, por el contrario, adecuadamente redistribuido es susceptible de incrementarse y multiplicarse. Pero esto implica un cambio de actitud del gobierno y de la comunidad municipal puesto que no se trata solamente de recibir el poder que se le redistribuye, se trata más bien de que ese poder redistribuido le permita al municipio generar más poder de manera autónoma. El poder redistribuido debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar.
12. El Ayuntamiento es el órgano rector de la organización administrativa municipal, es de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, como cuerpo colegiado está integrado por el presidente municipal, el síndico o síndicos y los regidores, el número de ellos es muy variable pues depende de la población del municipio, duran en su cargo tres años y no podrán ser electos para el periodo inmediato ninguno de sus miembros propietario o suplentes que haya estado en ejercicio.
13. Tomando en cuenta que el síndico es el encargado de la inspección de las finanzas municipales, y no obstante, que la Contaduría General de Glosa Estatal es la encargada de vigilar y realizar visitas de inspección a la hacienda municipal, consideramos que sería importante crear un organismo privado municipal encargado de vigilar exclusivamente todo lo relacionado con las finanzas municipales y que sean verdaderamente destinados a la prestación de obras y servicios

públicos que la población requiera y en caso de que exista malversación de fondos, solicitar a las autoridades superiores su intervención para deslindar responsabilidades, la actividad de este organismo por ningún motivo podrá interferir, ni invadir funciones propias y exclusivas del ayuntamiento, esto considero sería un buen recurso para tratar de desterrar un poco la apatía y desconfianza que priva en la mayoría de nuestros municipios.

14. Dadas las características territoriales, idiosincráticas, culturales, etc; no ha sido posible lograr una organización municipal homogénea y es lógico ya que cada municipio tiene su organización administrativa adecuada a sus propias necesidades ya que no puede compararse un municipio con otro porque no tienen la misma capacidad económica, política y social y no es lo mismo hablar de municipios del centro y del norte del país, que los pequeños poblados del sur de México.
15. Para no poner en duda la autonomía política de los municipios, cosa que es difícil dado los antecedentes, es necesario que la intrusión estatal en la vida propiamente municipal sólo sea aceptada si se hace en estricto apego a la ley y no desaparecer o suspender ayuntamientos únicamente por intereses políticos; si no se hace así entonces estamos hablando de un sistema que anula totalmente esa autonomía política municipal.
16. En el campo de la política, hay que elevar la vida democrática de los municipios, permitiendo la participación de los auténticos representantes de la ciudadanía. Que concluya la imposición de políticos que carecen de arraigo en el pueblo. Que se reintegre a la ciudadanía la confianza de poder decidir quiénes han de ser sus gobernantes, pues se trata de otorgar plena autonomía política y vida institucional al municipio, no de disminuirlo e impedir que brille en la vida democrática de nuestros 2,378 municipios.
17. Ante la presencia de leyes secundarias que tienen relación con la función municipal, que se encuentran en una manifiesta contradicción con el precepto constitucional que tratamos, deben promoverse las reformas pertinentes con la finalidad de adecuarlas y actualizarlas a la realidad constitucional.

18. Debe renovarse la voluntad y determinación política, a nivel federal y estatal, para que a la brevedad posible se celebren los convenios y acuerdos correspondientes, mediante los cuales los municipios tomen sus responsabilidades y todas aquellas atribuciones y facultades que por mandato constitucional les corresponden.
19. Debe darse cabal cumplimiento a los compromisos contraídos en aquellos casos en que la federación o los estados hayan celebrado convenios o acuerdos con los ayuntamientos, para la entrega de algún servicio público o la realización de alguna de sus atribuciones, conferidas por mandato constitucional.
20. Cuando se celebren convenios para la entrega de servicios que la federación o los estados venían desempeñando, para que no constituya una carga económica a los ayuntamientos, entregarlos con las partidas presupuestales, hasta que no constituyan una real fuente de ingresos, que permita a los municipios programar su gasto público, con la inclusión de sus nuevas actividades. Además de lo anterior se debe hacer alusión al apoyo técnico y de asesoría de las entidades federativas hacia los municipios ya que sólo en contados casos se hace; aspecto fundamental para lograr el perfeccionamiento y especialización de funciones necesarias para asumir el papel que les otorga la Constitución.
21. Ahora bien para que dejen de existir esos convenios ventajosos, que celebran la federación y las entidades federativas, relativos a las participaciones, sería recomendable básicamente que durante el estudio del proyecto de ley estatal para la distribución y aplicación del porcentaje asignado a los municipios, éstos sean oídos para que estos porcentajes se señalen teniendo conocimiento tanto el Congreso como el Ejecutivo estatal de sus condiciones económicas, sus apremios y sus necesidades puesto que los problemas de las comunidades no son los mismos ni iguales. Y volver a reglamentar y retabular las bases, montos y plazos, según las prioridades y condiciones de los municipios y este derecho de audiencia debe de ser parte del texto constitucional.
22. Es una prioridad urgente el cambio de actitud del gobierno municipal. El dinero facilita la actividad, pero el trabajo de la sociedad a través

de su organización genera la riqueza que posteriormente puede convertirse en dinero. Vivimos en un largo período de crisis donde el dinero será escaso al mismo tiempo que nuestras necesidades son muchas, y por lo mismo, no podemos esperar que el dinero fluya en abundancia de algún lado, el dinero debe salir de cada municipio. El desafío municipal expresa la fuerza productiva de la democracia y de la participación de la sociedad en los destinos del municipio y de la nación.

23. En síntesis; cabe recordar que todas las reformas que se han suscitado, una tras otra buscan fortalecer al Municipio y ninguna lo ha logrado, considero que las reformas posteriores que se lleven a cabo deben ser de fondo no de forma, para que puedan otorgar al Municipio la facultad de buscar su propia autonomía en el campo administrativo, político y económico, pero autonomía verdadera, no esa que está escrita en un papel de discurso.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8a. edición, México, Porrúa, 1988.
- Argudín Alcaraz, Alfonso, El Impacto Económico en la Reforma Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto 1986.
- Azuela Gultrón, Mariano, La Hacienda Municipal, en la Reforma Municipal en la Constitución, 2a. edición, México, Porrúa. 1986.
- Bartlet Díaz, Manuel, Comparecencia del Secretario de Gobernación, Cuadernos del Senado, México, 1982.
- Bielsa, Rafael, Principios del Régimen Municipal, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad de Litoral, Santa Fe, 1940.
- Búrgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7a. edición, México, Porrúa, 1989.
- Caso Lombardo, Andrés, Desarrollo de recursos humanos para la Administración Municipal, conferencia presentada en la Reunión Nacional de Administración Municipal, organizada por el I.E.P.E.S. Veracruz, marzo de 1976.
- Castillo Sattillo Cruz, Nestor, Desaparición y Suspensión del ayuntamiento, Democratización Integral; Reforma Municipal, México, Secretaría, de Gobernación, Memoria I, 1983.
- Dávalos, José, Derecho del Trabajo I, México, Porrúa, 1985.
- De la Cueva, Mario, La Idea del Estado, México, UNAM, 1975.
- De la Garza, Francisco, El Municipio, México, Jus, 1947.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, tomo II, México, ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.

- Escribche, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, tomo I, México, Porrúa, 1979.
- Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su Defensa, México, UNAM, 1984.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 23a. edición, México, Porrúa, 1989.
- Gallardo Garfías, Ignacio, Derecho Civil, Primer Curso, Parte General-Personas-Familia, México, Porrúa, 1974.
- Gambino Crevani, Hugo, Personas Jurídicas, Montevideo, Universidad de Montevideo, 1958.
- García de Enterría, Eduardo, La Constitución como Norma Jurídica, Anuario de Derecho Civil, núm. 2, Madrid, 1976.
- González Oropeza, Manuel, Desaparición de Ayuntamientos, Estudios Jurídicos en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina, México, Porrúa, 1984.
- , La Autonomía Municipal vista por las Legislaturas Locales, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm.2, año I, México, UNAM, mayo-agosto de 1986.
- , La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, México, UNAM, 1985.
- Guerrero del Castillo, Eduardo, Modelo de Organización Municipal, México, UNAM, 1976.
- Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Nacional, 1959.
- , Teoría Pura del Derecho, 3a. edición, México, Eudeba, 1963.
- Lira y Ortega, Miguel, El Poder Municipal, 2a. edición, México, Manuscrito editado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1983.
- Llorente González, Arturo, El Municipio Entidad Democrática por excelencia; en la Reforma Municipal en la Constitución, 2a. edición, México, Porrúa, 1986.

- Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, tomo II, México, Porrúa. 1987.
- Marcel Planiol, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, Traducción de la 12a. edición francesa por el Lic. J.M. Cajica Jr. tomo I, Puebla, México, Cajica.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8a. edición, México, Pax-México, 1984.
- Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu Mario, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- Nava Martínez, Salvador, *La Reforma Municipal en San Luis Potosí*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto de 1986.
- Nava Otero, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*, México, Sepsetentas.
- Nozari Morlet, Eduardo Arturo, *Reforma Constitucional y Realidad Municipal*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto de 1986.
- Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4a. edición, México, Porrúa, 1989.
- Olmado, Raúl, *La problemática del Municipio en México*, Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal, México, I.N.A.P, 19874.
- Posada, Adolfo, *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, 4a. edición, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
- Recasén Siches, Luis, *Vida Humana, Sociedad y Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
- Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1987.
- Rodríguez Lozano, Amador, *Defensa Constitucional y Fortalecimiento Político Municipal*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto de 1986.

Rodríguez, Ramón, Derecho Constitucional, 2a. edición, México, 1975.

Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, tomo I, 22a. edición, México, Porrúa, 1988.

Ruiz Massieu, José Francisco, El Nuevo Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.

Sayeg Helú, Jorge, Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional; en la reforma Municipal en la Constitución, 2a. edición, México, Porrúa, 1986.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 14a. edición, México, Porrúa, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 20a. edición, México, Porrúa, 1984.

—, Leyes Fundamentales de México 1808-1967, 3a. edición, México, Porrúa, 1967.

Thomas Hobbes, Leviatán o La Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y civil, Traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica.

Trueba Urbina, Alberto, La Primera Constitución Política Social del Mundo, México, Porrúa, 1971.

—, Nuevo Derecho del Trabajo, 6a. edición, México, Porrúa, 1981.

Valencia Carmona, Salvador, Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, 3a. edición, Xalapa, México, Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruzana, 1991.

Vázquez, Juan N, Curso de Derecho Público, México, Tip-Literaria, 1979.

Zarzoza Escobedo, José Antonio, Problema Fiscal de la Reforma Municipal, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 2, año I, México, UNAM, mayo-agosto de 1986.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

Constitución Política del Estado de Oaxaca. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 29 de Octubre de 1990.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 2 de febrero de 1984.

Ley de Coordinación Fiscal Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México el 28 de diciembre de 1990.