

367
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**PRACTICA REAL DEL FEDERALISMO PARA ALCANZAR
LA AUTONOMIA Y LA LIBERTAD DEL REGIMEN MUNICIPAL.**

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

BEATRIZ PEREZ JIMENEZ.

ASESOR: LIC. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS.

MÉXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**A NUESTRA VIRGEN DE GUADALUPE
A NUESTRO SEÑOR JESUCRISTO
Y A TODOS LOS SANTITOS.**

Gracias les doy a Ustedes por alumbrarme en mi camino y porque con su infinita voluntad me dan la oportunidad de amanecer con salud, el de volver a casa, el de vivir, sonreír y soñar, el de tenerlos a ustedes en quien creer, cuanto hay tantos que no sienten consuelo ni tienen fe, gracias por dejarme estar con mi familia y con mis amigos, sobre todo maravilloso es, Señor tener tanto que agradecerle y de esta fe que he puesto en Ustedes siempre la llevaré en mí.

A MIS PADRES:

PEREZ MARQUEZ MARIANO (+)

y

JIMENEZ RAMOS DOLORES

Hoy que es un día muy importante para mí, a Ustedes les doy las gracias porque con sus buenos consejos, valores e ideas han sabido dirigirme con responsabilidad y sobre todo por brindarme su confianza y apoyarme en todos los momentos de mi vida; a tí Madre Mía sobre todo que Dios te bendiga porque a pesar de la ausencia de mi Padre y sé que desde algún lugar nos bendice, haz hecho que yo logre alcanzar un paso importante para consolidar uno de mis muchos propósitos y aunque sé que me falta mucho por aprender, gracias de todo corazón.

A MIS HERMANOS:

**ANGELA MARTHA, ISMAEL, JOSE LUIS, SILVIO,
ALFREDO y MIGUEL ANGEL (+)**

Espero que todo el tiempo estemos tan cerca y tan queridos unos a otros como hasta ahora, a pesar de las malas situaciones que a veces se nos presentan, gracias por ser como son y por hacer que yo sienta en ustedes como mis pilares para sostenerme y apoyarme, porque a pesar de las diferencias que a veces tenemos nunca perderé la confianza que tengo en cada uno de ustedes, porque sé que igualmente lograrán realizar muchas ilusiones con grandes deseos de hacerlos realidad, pero recuerden que el reto es difícil, de lucha, de trabajo, esfuerzo y dedicación, por tal motivo lo que más quieran, estimen y anhelan luchen para conseguirlo y recuerden que nunca les fallaré y que Dios los bendiga y proteja para siempre.

A MIS FAMILIARES:

**CELIA, MARGARITA, BENIGNO, PATY,
GERARDO, FRANCISCA, MARTIN,
OTILIA, FELIPE, ROSENDA, ANDRES Y
ELENA.**

**Nil gracias porque de alguna
manera influyeron en mi vida, ya
que con su granito de arena me
impulsan para seguir adelante con
mis estudios y por otorgarme un
lugar dentro de ustedes que bueno
o malo siempre serán especiales
para mí.**

A MIS AMIGAS:

Dra. JUANA RODRIGUEZ PARRA
Lic. MARIA DEL SOCORRO SALDAÑA VELEZ
Lic. JACQUELINE MILLAN TORRES
Lic. ALMA RUBI MORALES REYES
Lic. ELIZABETH REYES BADILLO
Sra. IRENE MARTINEZ RAMOS

De todo el camino recorrido a Dios, le doy gracias por haberme puesto a cada uno de ustedes frente a mí y por darme la oportunidad de conocerlas, porque sea cual fuere el inicio de nuestra amistad el tiempo ha dado a nuestra relación un especial afecto que nos une día a día, porque con sus palabras de aliento me ayudan a seguir adelante y a compartir muchas cosas, gracias por todo lo que me han brindado en las buenas y en las malas, en los momentos de alegría y de tristeza y por todo esto jamás las olvidaré y aunque la distancia nos separe siempre vivirán en todo momento dentro de mi corazón.

**A LA H. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
'ARAGON'.**

Agradezco sinceramente a estas Instituciones que sin distinción nos abren sus puertas, brindándonos la oportunidad de obtener la aspiración anhelada y porque contribuyen a formar académica y culturalmente a profesionistas y a fomentar a la juventud toda una riqueza y que a través de la misma se le dá la opción al ser humano de crecer puesto que la educación garantiza la multiplicación de muchas oportunidades.

A MI ASESOR:

Lic. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS

A usted en especial gracias por haberme transmitido su conocimiento y por el apoyo que me brindó para la realización de la presente Tesis y sobre todo por la paciencia y el tiempo que me otorgó para que lograra alcanzar este propósito.

AL HONORABLE JURADO

A Ustedes mi más profundo agradecimiento por honrarme y aceptar el cargo conferido.

**PRACTICA REAL DEL FEDERALISMO PARA
ALCANZAR LA AUTONOMIA Y LA LIBERTAD
DEL REGIMEN MUNICIPAL.**

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

1.1 Origenes del Federalismo mexicano	1
1.2 Los Estados de la Federación	19
1.3 Distribución de competencias entre la Federación y los Estados	33
1.4 Aspectos jurídicos de los niveles de gobierno	40

CAPITULO SEGUNDO

EL REGIMEN MUNICIPAL

2.1 El Municipio en México	52
2.1.1 Generalidades	52
2.1.1.1 Diversos conceptos del Municipio	56
2.1.1.2 Naturaleza jurídica de los Municipios	60

2.1.1.3	Atribuciones que se le otorgan a los Municipios	66
2.1.2	Sinopsis histórica	71
2.2	Condiciones generales sobre el Municipio	79
2.3	Bases constitucionales del Municipio y sus reformas .	103
2.4	Las reformas actuales que modifican el régimen municipal	130

CAPITULO TERCERO

ANALISIS Y APLICACION DE UN VERDADERO FEDERALISMO EN RELACION AL REGIMEN MUNICIPAL

3.1	Sistema de participaciones económicas de la Federación	141
3.1.1	Ley de Coordinación Fiscal	153
3.1.2	Convenciones Nacionales Fiscales	155
3.1.3	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal . . .	159
3.2	El Municipio y su hacienda pública	175
3.2.1	Autonomía financiera municipal	185
3.3	Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal	190
3.3.1	El estado de indefensión del Municipio . . .	199

3.4	La política pública y desarrollo municipal del Estado de México	201
3.4.1	Política de desarrollo social	203
3.4.2	Política de desarrollo económico	205
3.5	Marco jurídico para la autonomía de los Municipios .	206
	CONCLUSIONES	216
	BIBLIOGRAFIA	224

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

El presente trabajo tiene como objetivo exponer los rasgos relevantes sobre el tema del Municipio propiciando importantes reflexiones que se dan sobre los estudios jurídicos de sus principales aspectos que en su totalidad resultan ser muy importantes, puesto que los lineamientos que rigen a los Municipios constituyen un valor esencial muy importante y relevante en la actualidad, así como los grandes cambios estructurales en la vida política, económica, cultural y social.

Ahora bien, el Municipio es la comunidad social básica, pero sobre todo es la institución más cercana que recoge las necesidades y aspiraciones de la población.

Los problemas que afrontan la mayoría de los Municipios se deben, por su insuficiencia económica para resolver sus problemas y para lograr un verdadero desarrollo, y que en esta época de crisis, las necesidades de los Municipios crecen en proporción considerable, de ahí que es necesario que estos cuenten con los recursos económicos suficientes para que puedan satisfacer sus gastos y por ende subsistir en forma autónoma.

Tales reflexiones nos revelan la importancia del Federalismo y la trascendencia que repercute hacia el régimen municipal, por tanto se debe perfeccionar el sistema político

para acceder a un verdadero Federalismo de la que debemos entender que esto implica, ceder poder y recursos a los gobiernos de los Estados y a los Municipios, de hecho el Federalismo no es nuevo en México, pero desafortunadamente es uno de esos principios que se han ido deteriorando, perdiendo su esencia, sus virtudes y que han ocasionado graves desórdenes en el desarrollo de nuestro país, no obstante, el Federalismo está estrechamente vinculado con una política de descentralización que define el monto de las participaciones y el deslinde de responsabilidad de cada Estado y del gobierno Federal.

Volver a la idea original del Federalismo sería para México una forma muy eficiente de resolver los problemas actuales de descentralización educativa, de privatización de servicios, de bienestar social, de asignación de recursos y todo ello necesario para enfrentar la situación que se avecina.

Uno de los objetivos más importantes que el Federalismo cooperativo debe hacer es garantizar a cada Estado y Municipios el derecho de autonomía impositiva, de utilizar los instrumentos tributarios de acuerdo a su criterio con el objeto de administrar los recursos con mayor eficiencia y cubrir las necesidades de desarrollo de su región.

El Federalismo busca establecer una relación directa y equitativa entre los causantes y el gobierno local, ya que se considera más conveniente y legítimo, que el dinero generado

localmente se administre y se gaste en el Estado o Municipio que lo ha producido, se espera que esta proximidad entre causantes y administradores garantice también que los proyectos estatales sean más coincidentes con las necesidades, y además facilite la vigilancia y el buen uso de los fondos públicos.

Desde luego, el Municipio debe ser libre con responsabilidad y un Federalismo ejercido con verdadera voluntad política y social, dará por resultado el nacimiento del Municipio libre, que permitirá a la vez una mejor redistribución de ingresos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

1.1 ORIGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Es sumamente interesante el estudio de la narración sistemática de hechos que influyen en el desarrollo del inicio y de la evolución del Federalismo.

Para abordar este tema, es necesario señalar que la palabra Federación viene del origen del vocablo proveniente del latín "foedus", "foederare" que significa unir, ligar o componer lo que implica alianza o pacto de unión. De estos calificativos debemos de entender que el acto de unir engloba una separación anterior a la unión y al llevarse a cabo origina la idea de composición.

Tomando en cuenta el sentido lógico que se menciona y aplicándolo al campo jurídico, se desprende que la Federación es una "entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos".¹ Señalando que un Estado Federal se

¹ Burgoa Oribeola, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S. A., 1991; p. 407

desarrolla en tres fases continuas, constituidas por "la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza".² En este sentido se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da un significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

A fin de profundizar el estudio concreto de este tema es necesario remontarnos a las fuentes históricas, ya que estas son importantes para desentrañar el verdadero sentido del Federalismo.

El establecimiento de un Estado Federal apareció en la Unión norteamericana, puesto que los Estados que la conformaban eran colonias existiendo entre ellos una desvinculación política y jurídica, sin embargo, los monarcas británicos otorgaban a cada colonia la autonomía gubernativa frente a la metrópoli, no obstante, el reconocimiento concedido a las colonias para autogobernarse se revelaban en la medida de que se respetaran los principios del derecho y se reconociera una dependencia final y simbólica frente a Inglaterra, pues en esa época se trataba de buscar una armonía y coordinar sus esfuerzos para resolver los múltiples problemas políticos que se suscitaban; las colonias ante la gravedad del caso se unieron, pero seguían siendo libres una de

² *Ibídem*, pp. 407 y 408

otras para gobernarse en forma separada e independiente aunque estaban subordinadas a la corona. Al lograr su independencia se convirtieron en Estados libres y soberanos porque rompieron el vínculo de dependencia que los unía con la metrópoli, en consecuencia obtuvieron plena capacidad de autodeterminarse, y convinieron en crear una Federación, que se aprobó primero en la Convención de Filadelfia y se ratificó en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

De lo anteriormente expuesto, deducimos que el Federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, otorgando parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal. Inicialmente como lo hemos visto, el sistema Federal surge con el fin de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que en él, concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos que a saber son, el Federal y el Estatal.

El Federalismo como sistema político ha sido adoptado por países diferentes en muchos aspectos como es el caso de Venezuela, Argentina, Suiza, Canadá, Brasil, Australia y entre otros como México y Estados Unidos; sobre todo si tomamos en cuenta que como en el caso de México y los demás Estados latinoamericanos, estuvieron bajo el dominio de la corona española, mientras Estados

Unidos, Canadá y Australia pertenecieron al Imperio Británico; es evidente que el Constituyente de Filadelfia fue el motor generador del Federalismo, mismo que ejerció una marcada influencia política en nuestro país.

El sistema Federal mexicano, algunos lo consideran como una imitación del sistema político norteamericano, sin embargo, el principio del régimen Federal en México no obtuvo el mismo desarrollo natural que alcanzó los Estados Unidos de Norteamérica porque la organización política, cultural y social que se tenía, en la Nueva España era muy diferente.

No obstante, autores como Urbano Farías opina que "El surgimiento del sistema de gobierno republicano federal en México no puede ser analizado como una imitación extralógica del gobierno norteamericano y que carecía de precedentes en nuestra historia, pues ello sería ignorar que en los primeros años de nuestra vida independiente el pueblo, en ejercicio de su soberanía, al precisar el federalismo en su constitución como decisión política fundamental, no hizo sino aceptar un hecho consumado, pues la descentralización política ya existía".³

Aún en el supuesto mencionado, es importante, determinar como se adoptó por el pueblo mexicano el sistema Federal y cuáles

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros. México, D.F.: Ed. UNAM, 1976; p. 71

fueron los motivos y la finalidad que tuvieron para ello, para así poder interpretar y criticar la situación actual.

El origen del Federalismo en México se remonta al inicio del siglo XIX, sin embargo, consideramos que en la época prehispánica ya existían características que asimilaban a una Federación, así por ejemplo se afirma que los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era Federal, asimismo se hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolidó una alianza entre tres estados que eran "Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan" del mismo modo tenemos al imperio Azteca, que también se considera como una Federación la alianza que con otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados y que eran: "Colhuacan, Atzacopatzalco y Coatlinchan".

Durante la dominación española, México vivió bajo un gobierno monárquico, el cual estaba delegado en la autoridad del virrey, al iniciarse el movimiento de la independencia, la vida pública del país buscaba impulsarse para lograr una mayor justicia social.

En los años de la colonia existió un principio de descentralización política que se manifestó en la creación de las diputaciones provinciales ordenadas por la Constitución de Cádiz de 1812. En dicha Constitución se establecieron las diputaciones

provinciales como forma de organización política para las provincias, constituyéndose a manera de una especie de junta gubernativa en cada provincia, concediéndoles atributos para otorgar propuestas.

De esta suerte, hubo acontecimientos que tenían la intención de reconocer la existencia y la participación de las provincias en el gobierno nacional a través del nombramiento de representantes en el Supremo Congreso, tal y como sucedió en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, que se pretendía que en el Supremo Congreso Nacional de América considerado como titular del ejercicio de la soberanía popular se integrara por cinco vocales designados por individuos que eran representantes de las provincias.

El reconocimiento de las diputaciones provinciales de la Constitución de 1812 se debió por los esfuerzos de los diputados de la Nueva España que concurrieron a las cortes constituyentes de Cádiz encabezado por Miguel Ramos Arizpe, quienes opinan que debe reconocerse como padre del Federalismo en México, ya que él fue quien presentó una Memoria sobre las Provincias Internas de Oriente, el 7 de noviembre de 1811, en virtud del cual describió las condiciones en el que estaban las colonias para así poder dar o proponer soluciones a los problemas que se enfrentaban.

Las diputaciones provinciales como se mencionó anteriormente estaban integrados por vecinos de las provincias respectivas, formando cuerpos colegiados cuyas funciones principales les correspondía al gobierno interior de sus provincias y estos a la vez gozaban de una especie de autarquía y a través de las diputaciones se estableció un sistema de gobierno nacional al que tenían que asistir en las diferentes provincias por medio de sus respectivas diputaciones, consignándose una autonomía gubernativa.

A pesar de lo anterior, el movimiento para la integración de las diputaciones provinciales se paralizó por decreto de Fernando VII en el que derogó la Constitución de Cádiz el día 4 de mayo de 1814.

No obstante, con el establecimiento de las diputaciones provinciales se dio un pequeño indicio de la entrada del Federalismo en México al otorgarse en la mencionada Constitución la autonomía provincial por lo que se ha definido que, "el federalismo en nuestro país se incubó bajo la vigencia de la Constitución española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético". *

Sin embargo, las diputaciones provinciales se enfrentaban teniendo constantes debates para que el gobierno nacional, de

* Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.; p. 427

tendencias centralizadoras, reconocieran su existencia y autonomía, asimismo para que se adoptara el sistema Federal, pero el objetivo no fue sencillo de alcanzar, ya que tuvieron que pasar por muchos acontecimientos que no eran fáciles para que se implantara dicho sistema.

Cabe mencionar que el Plan de Iguala proclamado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, expresaba el desconocimiento de la Constitución de 1812, en vista de que pretendían la restauración del absolutismo en la Nueva España bajo la corona de Fernando VII; este documento no aludió es decir, no hizo referencia sobre las diputaciones, y ni siquiera a las provincias de la Nueva España; entre los puntos que destacaba fue que se instalara la forma de gobierno de tipo monárquico centralizado, de lo anterior, se desprende la diferencia que tuvo con la Constitución de 1812.

Otro suceso que influyó para el destierro de las diputaciones provinciales, fue al expedirse los Tratados de Córdoba de 1821, conforme a ellos, el gobierno provisional se depositó en una junta, llamada Junta Provisional Gubernativa, tenía la facultad de determinar la manera de la elección de diputados y con esto marcaba la inclinación de desconocimiento de los derechos de la mencionada Constitución respecto a la designación de diputados y por ende, la anulación de la autonomía provincial.

"De acuerdo con el Tratado de Córdoba, Iturbide procedió a nombrar treinta y ocho personas notables por su riqueza y por su influencia en la sociedad, pero ajenas a los ideales de la Independencia, para que formaran la Junta Provisional Gubernativa.

"La junta se instaló el 28 de septiembre de 1821, y después de prestar juramento de cumplir el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, redactó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano". *

El poder administrativo se depositó en una regencia, compuesta por cinco miembros, habiéndose designado a Iturbide, Juan O'Donoju, Manuel de la Bárcena, Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. El principal objetivo que tuvo la Junta Provisional Gubernativa era convocar a elecciones para el congreso constituyente y conservar el orden y la paz mientras se organizaba el gobierno definitivo, la convocatoria se publicó el día 17 de noviembre de 1821, con el objetivo de establecer la organización política del imperio mexicano y en la que finalmente el Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822.

Posteriormente, Agustín de Iturbide fue nombrado como emperador de México, transcurrió poco tiempo desde la coronación de Iturbide, cuando surgieron desacuerdos entre el emperador y el

* Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México. 2a. ed.; México, D.F.: Ediciones Numancia, S.A., 1989; p. 97

congreso, por lo que Iturbide resolvió deshacer el congreso el 31 de octubre de 1822, después decidió nombrar en su lugar a una Junta Instituyente, que aprobó el 18 de diciembre del mismo año el Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano.

Con la creación de la Junta Instituyente y el Reglamento fueron las causas determinantes del pronunciamiento de Santa Anna en Veracruz en contra de Iturbide desconociéndolo como emperador y al mismo tiempo proclamando la República, asimismo se expidió el Plan de Casa Mata, en el que exigían y apoyaban la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide y éste tuvo que acceder a las peticiones.

"El Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocer su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal". *
Con esta situación apareció un fenómeno inherente al Federalismo, en algunas provincias entre ellas la de Guadalajara, se

* Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.: p. 431

pronunciaron por el sistema Federal, proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refería.

Al tratar de establecer la forma de gobierno, surgieron dos partidos que fueron importantes en los primeros años del México Independiente, ellos eran el de los centralistas también conocidos como el grupo de conservadores y los federalistas o liberales.

El primero de ellos admitía la aceptación de los antiguos monarcas quienes pretendían que la nación se constituyera en una República Central siguiendo la tradición de la colonia, Fray Servando Teresa de Mier, fue el representante de este partido.

El grupo liberal representaba el cambio de una idea de transformación del derecho, se abogaba por el Federalismo como un mejor sistema de vida democrática, ya que las provincias aspiraban a obtener ciertas libertades dentro de una Federación, figuraba como representante dentro del partido federalista Miguel Ramos Arizpe.

El Congreso nombró una comisión para que redactaran el proyecto de la Constitución de la República, logrando que se votara desde luego por el Acta Constitutiva en la que se establecía la forma de gobierno Federal, consagrándose el 31 de enero de 1824.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgado el 4 de octubre de 1824, por la cual se adoptó el sistema de gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal.

Con el Acta Constitutiva se instituyó las provincias en Estados Independientes, Libres y Soberanos; consideramos necesario apreciar que antes de la Constitución de 1824 no existían Estados sino provincias, mismas que no tenían sus fronteras perfectamente definidas.

El sistema de gobierno que estableció la Constitución no sentó las bases definitivas para la convivencia pacífica de las corrientes políticas e ideológicas, además el cambio político sufrido por las provincias que de momento se convirtieron en Estados, no fue asimilado por el pueblo que estaba acostumbrado a que la administración pública emanara únicamente del gobierno virreinal, por lo que se reanudaron las discrepancias, entre federalistas y centralistas, las pugnas hacían casi ingobernable la República, pues en ese entonces, les faltaban experiencia y decisión en sus gobernantes, no se produjo la colaboración y consecuentemente no se dio la coordinación administrativa indispensable para la buena marcha del quehacer político, resultando de ello el caos y atribuyéndole al sistema de gobierno todos los males.

Como resultado fue que duró poco la Constitución Federal de 1824, teniendo vigencia hasta el 30 de abril de 1836, ya que fue substituida por el régimen centralista promulgándose el 30 de diciembre del mismo año las Siete Leyes Constitucionales.

El cambio de gobierno fue notable, puesto que en esa época se estableció un régimen centralista, lo que equivalió el cambio de la forma del Estado, convirtiéndose a los antiguos Estados en departamentos, distritos y partidos, había fenecido la República Federal constituyendo un triunfo del conservadurismo, cuyos gobernantes estaban sujetos al gobierno del centro, se suprimieron las legislaturas locales y se sustituyeron por juntas departamentales. Los partidarios del centralismo pretendían con esto debilitar la vida y nulificar la acción de las entidades políticas y territorios del país, y esto originó una fuerte oposición entre los intereses locales y los generales; aunque estimamos, que este cambio no implicó una transformación en cuanto a la forma del Estado, ya que si bien es cierto, que la denominación de departamentos por la de Estado únicamente se alteró la designación del nombre, mientras que la autonomía de los departamentos en su régimen interior seguían pero con limitaciones más restringidos; anteriormente, los Estados también gozaban de una autonomía en lo que concernía a su régimen interior, con prohibiciones establecidos en el ordenamiento federal; por su parte los departamentos se les reconoció en la Constitución de 1836, una

clara autonomía en varios aspectos y participación en la función gubernativa nacional.

Una de las consecuencias que provocó el régimen central, fue que Texas exigiera su independencia y Yucatán optó por separarse de la República Mexicana, porque el centralismo lo degradó al convertirlo en un simple departamento.

Santa Anna emitió el 10 de diciembre de 1841 una convocatoria para un congreso constituyente, a fin de que se instalara el día 10. de junio de 1842, designando una comisión de siete miembros para que elaboraran en ese entonces, un proyecto constitucional, esta comisión se dividió en dos grupos con tendencias federalistas y centralistas, siendo la mayoría el grupo de conservadores, pero la discusión no pudo concluirse porque, por decreto expedido el 29 de noviembre de 1842 por Nicolás Bravo se nombró una junta de notables, misma que extendió las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, cuyo ordenamiento reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836, por la que viene a ser la nueva Constitución de 1843 denominadas Bases Orgánicas, con la que no mejora en nada la situación enmarcada por la Constitución anterior y en la que el Federalismo continuaba marginado por el centralismo.

El 4 de agosto de 1846, el general Mariano Salas formuló un Plan en la Ciudadela de México, que desconoció el régimen

centralista, y luchó por la formación de un nuevo congreso, "que al vencer restableció la Constitución Federal de 1824 y convocó a una asamblea constituyente que confirmó el sistema Federal y expidió el Acta de Reformas, documento base del juicio de amparo mexicano".⁷

El régimen Federal establecido por el Acta de Reforma fue quebrantado cuando Santa Anna gobernó en forma autocrático y dictatorial que para entonces había sido nombrado Alteza Serenísima. A pesar de la tiranía establecida en el país y de sus terribles métodos de represión, hubo algunos intentos por derrotar a la dictadura de Santa Anna, proclamándose el Plan de Ayutla el 4 de marzo de 1854; antes de que sufriera modificaciones el plan, la tendencia que existía era la federalista, luego mencionaba a los Estados como una denominación para que se integraran como parte de la República Mexicana, sin embargo, con las reformas al Plan de Ayutla varió el régimen Federal, sometiendo el concepto de Estados por el de departamentos.

Ignacio Comonfort, quien se adhirió al Plan de Ayutla, fue el principal propugnador de las reformas, mismos que estaban en contra del régimen Federal, corroborándose cuando dio un matiz centralista al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856; este Estatuto regía al país transitoriamente mientras el Congreso concluía la Constitución

⁷ Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. México, D.F.: Ed. UNAM, 1973; p. 27

definitiva, en tanto el régimen Federal restituido por el Acta de Reforma de 1847 fue derogado.

Hubo en México, un continuo esfuerzo de luchas entre liberales y conservadores, para que se implantara lo que ellos creían que era benéfico a nuestro país, entonces surgió la necesidad de organizar una asamblea legislativa y por ello se reunieron en la ciudad de México el 18 de febrero de 1856 un Congreso Constituyente que estaba formado casi en su totalidad por diputados de ideas avanzadas.

Después de largas deliberaciones el 5 de febrero de 1857, bajo la presidencia de Valentín Gómez Farías, se implantó definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso 84 diputados, una nueva Constitución que organizó al país en forma de República, Representativa, Democrático, Federal .compuesta por veintitrés Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación.

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a

los demás objetos expresados en la Constitución." (Art. 46 del proyecto y 40 de la Constitución de 57)." *

El régimen Federal establecido en la Constitución de 1857 se fue consolidando mediante la elevación de dos sucesos importantes que fueron la creación de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos y el restablecimiento del senado a través del cual las entidades federativas participaban directamente en la expresión de la voluntad nacional.

La idea federalista quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857, sin embargo, en la etapa porfirista, la autonomía de los Estados quedó afectada en cuanto a la democracia, de donde procedían las designaciones de gobernadores elegidos por medio de elecciones populares, no obstante, esto significaba fraudes electorales realizados por el presidente, aunque jurídicamente los Estados gozaban de facultades para elegir sus gobernantes; bajo el porfiriato México fue, de hecho un Estado Central.

Venustiano Carranza había declarado que el país exigía una revisión de su situación económica y social y que para lograr tal fin era preciso convocar un Congreso, identificado con las necesidades de la época y con el pueblo, para rehacer la ley suprema de la República. En tal virtud, por decreto del 14 de

* Citado por Burgos Orihuela, Ignacio. Op. cit.; p. 446

septiembre de 1916, el gobierno de Carranza convocó un Congreso Constituyente, instalándose en Querétaro el 1 de diciembre de 1916, con esto representaba un espíritu convencidamente federalista, promulgándose la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1 de mayo de 1917.

El régimen Federal establecido en la Constitución de 1857, se reafirma en nuestra Constitución vigente, reiterándose la soberanía y la libertad de las entidades federativas en cuanto a su régimen interior adquiriendo su autonomía dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema, gozando el derecho de elegir o nombrar a las personas que representen sus órganos de gobierno.

Al implantarse el Federalismo en nuestro país, nuestra Constitución expresa en su artículo 40 lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Por último, agregamos en decir, que la historia nos ha demostrado como se instauró el Federalismo y como se hizo posible para plasmar en nuestra Constitución un sistema de gobierno Federal y esta somera reseña es sólo con el fin de acercarnos a los

antecedentes que permitieron la asimilación del Federalismo a la idiosincrasia de México y que hoy hacen de él un Estado Federal.

1.2 LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

Es indudable, que para abordar con detalle el estudio de las entidades federativas, es importante saber antes, qué es un Estado y qué es una Federación, pues sólo así lograremos comprender la importancia del mismo.

Por lo que respecta al tema de la Federación, es necesario mencionar nuevamente una pequeña reseña de lo que significa la palabra Federación, pues recordemos que Burgoa en su obra de Derecho Constitucional menciona que Federación implica alianza o pacto de unión, de tal suerte que lo señala como una composición de entidades o Estados que antes estaban separados y que al unirse forman parte de un Estado Federal.

Así pues, se han dado diversos puntos de vista, en cuanto a la naturaleza jurídica del Estado Federal, uno de ella es que se menciona que dentro del régimen Federal existen dos soberanías, que son la de las entidades federativas y la del Estado Federal; a esto se llama la tesis de cosoberanía, expuesto por Calhoun y Seidel, ellos sostienen que al unirse en una Federación crean una entidad distinta con personalidad jurídica-política propia, cediendo parte de su soberanía para depositarla en el poder soberano cedido en un

nuevo Estado, manifiestan que la soberanía de la Federación se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las entidades que la constituyen, reservándose éstas su respectiva soberanía.

Opinamos, que esta tesis es insostenible, ya que en un Estado Federal no existen dos soberanías que es la de la Federación y la de cada una de las entidades que la componen como lo manifiesta dicha tesis; lo cierto es que la soberanía es el poder que ejerce el pueblo para autodeterminarse estableciendo su propio régimen interior así como fijar sus causas limitativas a su poder, autolimitándose sin restricciones autónomas, ahora bien, al convenir el pacto federativo mediante la Constitución Federal, los Estados miembros tienen como último acto de su soberanía formar la nueva entidad, para después dejar de ejercer su soberanía y mantenerse autónomas, de tal suerte que los Estados de la Federación no tienen la facultad de autodeterminarse ya que su estructura política debe ajustarse a las reglas superiores implantadas por el ordenamiento Federal; por lo tanto, la autonomía de los Estados que forman la Federación es la facultad que tienen para establecer sus normas, organizar su régimen interior y encauzar sus actuaciones gubernativas pero siempre actuando dentro de lo que establece la norma Federal.

Existe otro criterio para caracterizar al régimen Federal, argumentando que para poder modificar el Código Federal

Supremo no basta con la voluntad de los órganos federales sino con la reunión de los Estados miembros de la Federación.

Ahora bien, los fenómenos de concentración y de descentralización tienen el mismo objetivo que las anteriores, el primero afirma que los Estados libres y soberanos, al unirse ceden a la nueva entidad facultades que antes del pacto tenían los Estados como parte de su soberanía, la cual al integrarse excluyen su soberanía manteniéndose como autónomas. En cuando a la descentralización es todo lo contrario, manifestando que al existir un Estado unitario y al organizarse reconoce en favor de las entidades que lo constituye, una autonomía para manejar sus asuntos interiores, respetando las reglas del ordenamiento Federal.

Burgoa, sigue mencionando en su obra, que las entidades que componen la Federación gozan de tres tipos de autonomía y que a saber son: la autonomía democrática, consistiendo en el poder de elegir o nombrar sus órganos de gobierno; la otra autonomía es la constitucional, es decir, que pueden crear sus propias constituciones conforme a lo que establece la carta Federal; y por último hace mención de la autonomía legislativa, administrativa y judicial, misma que concierne a las materias no comprendidas en la órbita Federal. *

* Cfr.; Op. cit.; pp. 407-414

"México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por - 'Estados libres y soberanos', sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal Federal. La Federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una 'unión de Estados', sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la institución federal: y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídico-política, ha sido desde el punto de vista estricto del derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa". ¹⁰

"Enrique González Flores describe al federalismo como un sistema contractual de facultades expresas y determinadas para el nuevo Estado que se crea por la unión de varios, 'quedando el resto del poder conferido a éstos (que actúan limitados) y a los ciudadanos'". ¹¹

¹⁰ Ibídem, p. 415

¹¹ Citado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit.; p. 53

"Serafín Ortiz Ramírez expresa que: El Estado federal es un organismo compuesto de estados particulares, autónomos (no soberanos), con constituciones propias; pero sujetos a una constitución superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios estados miembros, mediante sistemas de competencias... Otra característica de la Federación está en que los estados miembros no tienen derecho de secesión".¹²

La evolución de la teoría del Estado Federal ha determinado la existencia de varios tipos de Federalismo, entre ellos tenemos los siguientes:

El Federalismo coordinado o también llamado competencial "que como afirman algunos autores opera la más cercanamente posible al esquema constitucional. Es la expresión originaria del federalismo, en el que la Federación y los estados actúan en estricta separación de sus ámbitos de competencia y no se interrelacionan en sus funciones, en virtud del equilibrio en la distribución de las mismas. Este tipo de federalismo es difícil de materializar en virtud de la preeminencia inevitable del gobierno central sobre las entidades federativas. Las causas reales de dicho desequilibrio se deben sobre todo: a la mayor trascendencia de las funciones de la Federación; al hecho de que el gobierno federal encarne y represente a la nación en su conjunto; a las atribuciones que tiene en materia de representación ante el

¹² *Idea*, (n.p.p. 53)

exterior; a la necesaria intervención de la burocracia federal en la situación de los complejos problemas administrativos desarrollando capacidades y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas".¹³

En cuanto a lo que hemos señalado con antelación, descubrimos que el Federalismo coordinado es el que ocurre con una estricta separación de esferas de competencias y que no hay interrelación de funciones, la igualdad entre Federación y Estados debería ser balanceada y traducirse de igualdad formal en igualdad real; este tipo de Federalismo es difícil de realizarse por lo que, lo consideramos utópico.

El Federalismo cooperativo "implica que el gobierno federal como los gobiernos de las entidades federativas cooperan canalizando sus atribuciones y sus recursos para la realización de fines comunes. Esta nueva expresión del Federalismo se ha desarrollado sostenidamente a partir de la segunda mitad del siglo. Así, se considera que se va hacia una nueva concepción de la división federal del poder, atendiendo a la existencia de ciertos mecanismos que trazan un nuevo equilibrio federal.

¹³

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Derecho del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. T. XI, 4a. ed., México, D.F.: Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994; p. 430

"La cooperación tiene el carácter de informal cuando se realiza a través de asesoría y consejo técnico; es horizontal cuando se materializa en arreglos y convenios entre regiones sin intervención del gobierno federal; es legal, con el fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa. También existe cooperación cuando se efectúa un intercambio y prestación común de servicios del personal técnico, mediante apoyos financieros a las entidades federativas y el otorgamiento del crédito federal, y cuando se presentan acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos. Se afirma por algunos autores que el federalismo cooperativo tiene limitaciones políticas, formales, orgánicas y materiales que impiden su reconocimiento como el único factor de descentralización del poder y por ende del cúmulo de facultades de los órganos centrales".¹⁴

Como se desprende, este tipo de Federalismo implica participación común entre provincias y gobierno central para el logro de determinados fines.

También se hace una distinción entre Federalismo congruente y el Federalismo incongruente.

"Las federaciones congruentes están compuestos de unidades territoriales que tienen el carácter social y cultural parecido en cada una de ellas y en el conjunto de la Federación,

¹⁴ *Ibíd.*, p. 431

por lo que las unidades que la constituyeron son un reflejo en miniatura de aspectos importantes del sistema federal en su conjunto. Las federaciones incongruentes por el contrario, se componen de unidades con una composición social y cultural que es distinta una de otra y del país en su conjunto".¹⁵

Por último, cabe mencionar la existencia del Federalismo orgánico: en este tipo de Federalismo es en donde el gobierno central está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia sobre los Estados.

Originalmente, con la idea de los diversos tipos de Federalismo, debemos entender que, el Federalismo implica ceder poder y recursos a los gobiernos de los Estados y a los Municipios; de hecho el Federalismo como lo hemos visto no es nuevo en México, ya que fue una semilla original de la Constitución Mexicana, como de muchas Constituciones del mundo; pero desafortunadamente, es uno de esos principios que han ido deteriorándose y perdiendo su esencia y sus virtudes y que han ocasionado graves desórdenes en el desarrollo económico, social y político.

El Federalismo cooperativo que México buscó al principio se ha desvirtuado tanto que ya casi no podemos llamarle Federalismo, pues en realidad parece que se está aplicando un Federalismo de tipo orgánico, mismo que se ha amoldado a las

¹⁵ *Ibidem*, p. 431

circunstancias y ha ido sufriendo cambios que probablemente por no haber contado con cámaras legislativas fuertes y combativas, ha ido cediendo fuerza al gobierno central en detrimento de los Estados; así ha ido evolucionando en nuestro país hasta convertirse en un centralismo exagerado que está teniendo que desmantelarse por su ineficiencia. Este Federalismo desvirtuado ha demostrado ser muy ineficaz ya que ha producido un exceso de concentración humana, de recursos y de poder político, este ha tenido un elevadísimo costo social y económico que debe revestirse en aras de la paz social y de evitar conflictos como el de Chiapas.

Ahora bien, una vez determinado con la idea del Federalismo, es indispensable precisar todo lo referente a que es un Estado.

De acuerdo con lo ya expuesto, dentro del régimen Federalista, desprendemos que los Estados son elementos indispensables para la existencia del Federalismo, de la cual son entidades con personalidad jurídica reconocidas por la Constitución Política, con esta atribución tienen la capacidad de adquirir derechos y obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal.

Sin embargo, el tema de Estado se suscitan muchas teorías que tratan de explicar sobre la existencia y la concepción del mismo y esto conduce a que varios autores den su propia opinión

sobre esta cuestión no obstante, la existencia de este engloba una infinita gama de situaciones y esto provoca que sea susceptible de apreciarse de varias formas como lo han hecho los doctrinarios, pero independientemente de esas reflexiones es importante analizar la integración de sus elementos que se le atribuye jurídicamente al Estado, en atención a que se debe de examinar cada uno de ellos y que a saber son: población, territorio, poder público y orden jurídico, puesto que si se excluye cualquiera de ellos no sería posible dar un concepto total y por consiguiente no se lograría abordar el tratamiento de diversas cuestiones. Aclarando que un elemento es un factor constitutivo de un ser, una parte que integra un todo, es decir, entendiéndolo así propicia que haya una vinculación unas de otras.

Así, el "Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".¹⁶

Bien, ahora abordaremos cada uno de los elementos constitutivos de un Estado, y por lo que se refiere a la población, consideramos que esta se integra por el conjunto de hombres colocados en distintas situaciones económicas y culturales desempeñando diversas conductas, cuyos miembros integran una colectividad permaneciendo en el territorio del Estado; existe, una

¹⁶ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 41a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1990; p. 98

perspectiva en la que menciona que la población desempeña una función doble ya que puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal; en el momento que la población se manifiesta como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado se estima como objeto de imperium, y en cuanto a que se refiere el término de sujeto es porque los individuos que forman parte de la población aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación; la categoría de miembros de la comunidad jurídicamente organizada representa en quienes la poseen, el carácter de personas vinculadas al Estado Federal ya sea en condición de nacionales o extranjeros.

En cuanto al territorio, este se define "como la porción del espacio en el que el Estado ejercita su poder".¹⁷ Por lo tanto, cada Estado miembro tiene su propio territorio aunque la extensión territorial de las entidades no lo señala nuestra Constitución, sin embargo, hace referencia sobre la extensión y límites en su artículo 45 apuntando lo siguiente: "Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

El territorio se aprecia como un elemento geográfico de integración nacional, y que dentro de ese espacio habitan y actúan los diversos grupos humanos; no obstante, dentro del territorio se ejerce el poder público a través de las funciones legislativas,

¹⁷ *Idem*, p. 98

administrativa o ejecutiva y judicial por conducto de sus órganos. Es necesario también mencionar, que el territorio como elemento del Estado comprende no solamente del espacio terrestre, sino del aéreo y del marítimo.

El poder público, es un elemento indispensable para la formación del Estado; de esta suerte el Estado mexicano concebido como una institución jurídico política dotada de personalidad que implica una organización o estructura jurídica dinámica tiene una finalidad genérica traducido en diversos fines específicos sujetos a tiempo y a espacio, ya que esto es lo que justifica la existencia y la aparición del Estado en el mundo jurídico, no obstante, para que se cumplan los objetivos que se establece en el orden jurídico fundamental es necesario que exista un poder cuyo término se debe de entender como actividad, fuerza, energía o dinámica que se desarrolla a través de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales mediante actos de autoridad. El poder público tiene la característica de ser imperativo, unilateral y coercitivo, deduciendo que es un poder público de imperio teniendo la capacidad de imponerse a todas las voluntades individuales o colectivos dentro del territorio del Estado, condicionando y sometiendo a sus decisiones pero no saliéndose fuera de los límites establecidos por la Constitución Política, siendo posible por la intervención del conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica que en representación del Estado efectúan funciones específicas de acuerdo

a causas normativas de su creación que son las siguientes: constitucionales u originarios y legales o derivados.

En cuanto a la primera, lo prevé la Constitución indicándoles algunas de las funciones en que se debe de desarrollar el poder público, así como su competencia. En lo que se refiere a los órganos legales o derivados su implantación se determina por un acto legislativo ordinario.

El Poder Constituyente debe de ser comprendido como un elemento importante y necesario para la creación de un Estado; en efecto, el término de poder y de constituyente tienen que ser definidos para aclarar lo que en realidad consiste; primeramente el término poder como ya lo mencionamos consiste en una actividad, fuerza, energía o dinámica, y el adjetivo constituyente indica finalidad de esta actividad, lo que indica que tal objetivo se manifiesta en la creación de una Constitución que como ordenamiento jurídico fundamental debe de estructurarse jurídica y políticamente a una nación o pueblo normando las múltiples relaciones individuales y colectivas; el logro de esta finalidad se alcanza en la medida en que debe de imponerse a todas las voluntades que dentro de un conglomerado humano suele actuar, para no someterse a voluntades ajenas; por tanto el Poder Constituyente debe ser supremo, coercible e independiente; la supremacía se traduce en que se debe de proceder sobre todos los poderes que se desarrollan dentro de una comunidad; su coercitividad se manifiesta que debe

tener la capacidad para someter a tales poderes; y su independencia significa que no debe de estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo.

La estructura normativa interna de los Estados miembros en su orden jurídico se integran con tres tipos de normas de derecho generales, impersonales y abstractas que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias.

El orden jurídico de un Estado miembro son autónomos dentro del régimen Federal, en el sentido de que pueden darse sus propias normas sin rebasar, alterar, modificar o desobedecer los mandamientos de la Constitución. Por lo tanto cada territorio de un Estado miembro tiene imperio normativo, conforme a sus respectivos ámbitos o materias.

Es indiscutible, como ya lo hemos analizado que el Estado es creado y organizado por el derecho fundamental, pues es la Constitución la que señala todos sus elementos y demarca su especificidad cuyo Estado obedece a la formación e integración de sus diferentes elementos y por ende el análisis de todos los factores que concurren en su formación.

Las entidades representan porciones del Estado Federal con determinados atributos que como elementos estatales tienen, consiguientemente los Estados se concibe como personas morales de

derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica y surgiendo de la adopción del régimen Federal.

Por lo tanto, el artículo 43 de la Constitución menciona: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal".

1.3 DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

El orden jurídico fundamental que estructura el sistema Federal como es el caso de nuestra Constitución Política establece la competencia que posee la Federación y la competencia que disfrutan las entidades federativas, es decir, menciona hasta donde puede actuar válidamente.

La adopción del régimen Federal en su estructura ha traído como consecuencia lógica la existencia de dos esferas de poderes públicos dentro de nuestro territorio nacional, y que a saber son los que corresponden a las entidades federativas o gobierno local y a la Federación, mismas que existen por mandato constitucional y

por ende ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley fundamental, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden Federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar.

Así, la Constitución Política de un Estado Federal determina las materias sobre las que las autoridades de la Federación pueden legislar y realizar sus actividades administrativas y jurisdiccionales, a través de los cuales se desempeña el poder público incumbiendo por exclusión a los órganos de las entidades federativas, dentro de su territorio, implicando un todo geográfico independientemente de las porciones territoriales de cada Estado y extendiéndose por todo el territorio nacional.

Es claro que el Estado Federal tiene un espacio geográfico que, a su vez, comprende los diferentes territorios que pertenece a cada uno de los Estados, ahora bien, la autonomía de las entidades federativas expresa la facultad de darse sus propias normas para organizarse libremente en su régimen interior, el que desde luego deberá ajustar su estructura política y jurídica a ciertos principios superiores sin que pueda quebrantar a las normas de la Constitución y por ende las autoridades u órganos se manifiestan dentro del espacio territorial que a cada una de ellas pertenece.

Las entidades federativas en sus normas supremas establece las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos como la forma de su elección, su competencia, su organización, entre otras; así, las autoridades de los Estados dentro de su competencia son libres, es decir, poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en el orden jurídico del Estado Federal.

En consecuencia de la existencia de dos ámbitos competenciales existe un principio cardinal sobre el que sustenta el sistema competencial entre los órganos Federales y de los Estados Federados.

La Constitución Política establece como una regla fundamental la distribución de competencia con el criterio de que las autoridades de la Federación deben contener sus facultades específicamente consignadas en la Constitución para ejercer cualquiera de las tres funciones ya referidas, logrando que las autoridades locales desempeñen las materias que no encuadren dentro del marco competencial de los órganos Federales, comprendiendo que todo lo que la Constitución no reserva expresamente a la Federación, se entiende que es de la esfera de acción de los Estados.

Estas consideraciones se reflejan en el artículo 124 Constitucional que dispone: "Las facultades que no están

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Por lo tanto, se advierte sin lugar a duda, que la demarcación de los ámbitos de competencia Federal y local proviene directamente de la ley fundamental.

Dentro de nuestro sistema jurídico Federal existe el principio de supremacía entre la Federación y el de las entidades, predominando el primero de ellos, puesto que sin este principio, dicho sistema no podría funcionar. Cuando existe alguna contradicción entre tales órdenes jurídicos proclama la supremacía del derecho positivo federal sobre el local sin contravenir al pacto federal, esto se refleja en la declaración contenida en el artículo 41 de la Constitución Política que en su primer párrafo dispone lo siguiente: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...". Con claridad podemos percatarnos que, conforme a esta disposición corresponde la hegemonía no sólo a la Ley Fundamental Federal sino a la legislación secundaria de la Federación.

Dentro del sistema jurídico existe, "la 'pirámide normativa' que opera de 'arriba para abajo' dentro de toda entidad federativa está integrada por los siguientes ordenamientos: 1. La Constitución Federal; 2. las leyes federales y los tratados internacionales que no se opongan a ésta; 3. los reglamentos federales heterónomos en la medida en que se ajusten a la ley reglamentada; 4. las constituciones particulares; 5. las leyes locales, y 6. los reglamentos locales". ¹⁰ La declaración contenida, proclama la supremacía del derecho positivo federal sobre el local.

Es importante resaltar que la competencia de funciones entre la Federación y los Estados están consignadas en los artículos 117, 118 y 124 de nuestra Constitución, cuyos textos son los siguientes:

"ART. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada)

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampilla ni papel sellado;

¹⁰ Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.; p. 879

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedad o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones

públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaciones en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

"ART. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que

no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

"ART. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

1.4 ASPECTOS JURIDICOS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO.

Es indispensable, señalar que el concepto de gobierno se entiende como un conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenezca. Al emprender el análisis del tema, se necesita una fundamentación doctrinal, esto es, determinar un concepto que permita entender el modo de cómo se ejerce el gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio.

Burgoa nos señala que por formas de gobierno se "entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones". "

Theo Stammen indica que, "si entendemos bajo 'gobierno' la suma de todas las actividades estatales que esta referida al establecimiento y la conservación del orden político y a la garantía del bienestar de los ciudadanos. Con 'sistema de

¹⁰ Op. cit.; p. 466

gobierno` se quiere decir, por consiguiente, el sistema de las instituciones y procedimientos políticos que hace posible y asegura este amplio tipo de `gobierno`. Así pues, bajo `sistema de gobierno` entendemos una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno".²⁰

Cabe precisar que nuestro objetivo es determinar la división de poderes tanto federales como locales misma que establece nuestra Constitución, y no así a la clasificación de las formas de gobierno que suelen definirlo desde el punto de vista orgánico como son la república, monarquía, democracia, aristocracia y autocracia.

Sin embargo, es imprescindible mencionar en forma general algunos de los conceptos antes citados, puesto que si tomamos en cuenta de lo que se desprende nuestra ley fundamental en su artículo 40, que declara que nuestra forma de gobierno es la de una república, representativa, democrática y federal, resulta entonces conveniente deslindar cada uno de ellos.

Para empezar, el término de monarquía es una forma de gobierno que se caracteriza por ser una sola persona la que personifica al Órgano supremo del Estado representando el poder

²⁰

Stammes, Theo. Sistemas Políticos Actuales. Traducida del inglés por José Rafael Chocomeli Lera; España-Madrid: Ediciones Guadarrama, S.A., 1969; p. 33

ejecutivo o administrativo y se caracteriza porque el rey o emperador permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.

El concepto de República implica una cosa pública y que la doctrina moderna proclama como una forma de gobierno que se enfrenta a la monarquía aduciendo que la distinción entre el régimen republicano y el régimen monárquico radica en el órgano del Estado que produce la legislación y en quien reside el poder soberano.

"El concepto de 'república', desde que lo utilizó Maquiavelo, sí expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía, definiéndose, como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo suceda". ²¹

"Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular". ²²

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.: p. 493

²² Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 29a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1995; pp. 87 y 88

En el sistema republicano, la posibilidad de seleccionar al más apto para el cargo supremo en la que interviene la voluntad popular, es lo que vincula a dicho sistema con la democracia de la cual "ya Montesquieu hacía referencia al afirmar que 'Cuando, en la república, el pueblo tiene el poder soberano, hay democracia' y 'Cuando el poder soberano se encuentra en las manos de una parte del pueblo, existe la aristocracia'".²³

En cuanto a la democracia, lo suelen dividir en forma pura y en forma impura, ya que sostienen que cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la monarquía pero siempre y cuando lo emplee ese poder en beneficio de todos; igualmente cuando el gobierno reside en una minoría existe la forma pura de la aristocracia, si la minoría usa el poder en beneficio de todos; pero esto se convierte en forma impura si éstos utilizan el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos convirtiéndose en tiranía y oligarquía.

Cuando el poder lo detenta la mayoría de la colectividad resulta la forma pura de la democracia si favorece en beneficio de todos por igual; pero si se aplica tan solo en servicio de uno que otro se transformaría en la forma impura de la demagogia. "La democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.; p. 493

grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo".²⁴

De lo antes mencionado, se desprende que la Constitución Política consagra la forma pura de la democracia, en vista de que el artículo 40 establece un gobierno democrático y que además en el artículo 39 menciona que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y esto es lo que caracteriza a la democracia, justificándose y practicándose cuando proporciona oportunidad igual a todos para externar libremente su voluntad.

Tena Ramírez expresa que "la democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

"De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo".²⁵

²⁴ Ibídem, p. 510

²⁵ Op. cit.; p. 98

Además de las características de nuestra forma de gobierno la Constitución le asigna la forma Federal; por lo tanto el sistema Federal no es sino una figura de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos.

Las declaraciones políticas fundamentales del orden Constitucional Federal deben ser obedecidos por las Constituciones particulares de los Estados miembros, por la que no deberán ser contrarias u opuestas, por consiguiente, si este se ha estructurado en una determinada forma de gobierno, las entidades que lo componen también la estructurarán de la misma forma conforme a las decisiones políticas fundamentales proclamadas por la Constitución Federal.

"También en los gobiernos democráticos se estima como un principio fundamental el de la división de poderes, nuestro artículo 49 Constitucional declara, que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Agrega que nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo". "

"El principio de la división de poderes es una de las decisiones políticas fundamentales que informan al

²⁰ Lozano, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio, en lo relativo a los derechos del hombre. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1987; pp. 26 y 27

constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera puramente federal como en los locales de los Estados. Este principio opera de diversas formas en nuestro sistema constitucional y político. En primer lugar, y siguiendo en este punto la doctrina constitucional angloamericana y el pensamiento de Sieyes, una primera distinción entre poder constituyente y poderes constituidos es uno de los efectos, si no evidente, sí lógico, de la técnica divisoria del poder político. En un segundo plano, la propia organización federal, que ha sido uno de los principios políticos estructurales de nuestro régimen constitucional desde los primeros años de nuestra vida independiente, es sin duda una de las aplicaciones del principio de la división de poderes, operando en una forma que metafóricamente podríamos llamar horizontal, tomando el federalismo como una técnica dispersora y descentralizadora del poder político. El federalismo como forma de organización del Estado se ha visto en México como una técnica divisoria del poder al servicio de la libertad tanto de las comunidades locales, como de las personas".²⁷

El principio de la división de poderes nos enseña que cada una de estas funciones se debe de ejercer separadamente por órganos diferentes puesto que si fuere un solo órgano del Estado el que se uniera las tres funciones, es decir, la legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, pero además debemos enfatizar que el conjunto de ejercicio es decir, de las

²⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1986; pp. 219 y 220

funciones o actividades en que se manifiesta cada uno de ellos entraña lo que es el desarrollo del poder público.

Carpizo, nos manifiesta que "no hay división de poderes, sino que existe un solo poder; el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder -los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial- es creada por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer". "

Cada uno de los poderes son inalterables, ya que no pueden cambiar su implicación sustancial, sólo pueden modificarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto debemos entender como separación no de las funciones en que el poder público se traduce, sino en los órganos en que cada uno de ellos se deposita para evitar que se concentre en uno solo.

Por último, es conveniente exponer brevemente y en forma general cada uno de los poderes. Por lo que respecta al Poder Legislativo dentro del régimen Federal dicho poder como función pública del Estado, se desempeña por dos tipos de órganos a saber son: el Federal o nacional y los locales. Su función consiste en elaborar leyes, pero entre los dos tipos de órganos existen

²² Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. México, D.F.: Ed. UNAM, 1991; p. 25

diferencias de carácter orgánico y de índole funcional por cuanto que las leyes que se expiden tienen diferentes ámbitos territoriales o espacial; ya que las leyes federales rigen en todo el territorio nacional así como a cada uno de los territorios de los Estados; las leyes locales que expiden en las diferentes entidades sólo se aplican dentro del Estado que se trate.

La demarcación de la competencia legislativa entre el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados opera en el principio que establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios de la Federación se entiende reservadas a los Estados.

El Poder Ejecutivo, implica la función pública administrativa, o sea, una dinámica o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado, por lo que también es llamado poder administrativo; su función pública se manifiesta en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que se motive por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, y por ende no tiene como finalidad resolver ninguna situación conflictiva concreta. El Poder Ejecutivo, se encabeza por un funcionario llamado Presidente, es decir es el depositario de dicho poder y esto se consagra en el artículo 80 Constitucional, y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores denominados Secretarios del despacho, cuya

función se delimita de acuerdo a su competencia en razón de las diferentes ramas de la administración.

Dentro de las entidades federativas, la función administrativa se deposita en un solo individuo llamado gobernador, y por lo que respecta a los principios jurídicos de las entidades tienen los mismos lineamientos estructurales del órgano ejecutivo de la federación.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, nuestra Ley Suprema en su artículo 94 nos expone que dicho poder se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, de estos la Constitución sólo se ocupa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el aspecto de su organización.

El Poder Judicial tiene la función de decidir una controversia o contienda de derecho mediante la aplicación de normas, produciéndose un acto jurisdiccional. Tratándose de los Estados miembros, estos gozan de una amplia autonomía puesto que pueden establecer y organizar a sus propios tribunales, fijándoles su competencia por aplicación del principio involucrado en el artículo 124 Constitucional.

Para finalizar, consideramos importante apuntar lo que opina Burgoa al respecto de esta investigación, cuya aplicación de este juicio encaja en el tiempo que actualmente estamos viviendo

como una realidad social, y lo expresa de la siguiente manera: "Esta forma de Estado es meramente preceptiva y no corresponde a la realidad política de nuestro país. Teóricamente las entidades federativas son autónomas en cuanto que su población ciudadana tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integren su legislatura. Según lo determina nuestra Constitución, este cuerpo legislativo tiene facultad para expedir todos los ordenamientos en las materias que expresamente la Ley Fundamental de la República no adscriba al Congreso de la Unión. En lo que concierne al régimen municipal, los ayuntamientos deben componerse por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para administrar su hacienda.

"Tales son los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional. Sin embargo, en la realidad el Presidente de la República designa a los gobernadores de los Estados, cumpliéndose sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria. Para tal designación no se consulta al pueblo de la entidad federativa de que se trate, aunque se realice cierta labor de auscultación entre los sectores mayoritarios que lo componen y que también formalmente están incorporados a la membresía del Partido Revolucionario Institucional. Los gobernadores prácticamente fungen como auxiliares o colaboradores del Ejecutivo Federal, por no decir como servidores del mismo. Las legislaturas locales aprueban inconsultamente las reformas a la Constitución Federal, aunque

éstas restrinjan su autonomía legislativa. Además, en lo que atañe al ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los Estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente también a los municipios. Esta situación se revela en la falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades federativas y de los municipios que las integran, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación.

"Podríamos exponer prolijamente las circunstancias reales que alejan a nuestro llamado federalismo del tipo teórico diseñado constitucionalmente. Este alejamiento nos conduce a la conclusión de que México no es, en la realidad un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórico-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica"."

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit.: p. 464

CAPITULO SEGUNDO

EL REGIMEN MUNICIPAL

2.1 EL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1.1 GENERALIDADES.

Para poder conocer y entender todo acerca de lo que es, el Municipio, es importante establecer de donde proviene su antecedente etimológico, por lo que es necesario señalar que "La voz Municipio surge como concepto jurídico, y por primera vez en Roma. Proviene de munus munare que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho de autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un munus. Munis es quien está obligado a las prestaciones, municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de com munis, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las munus, munera o finalmente Municipio.

"También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa commune, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la

comunidad; asimismo mediante las voces Jura communia, que significa juramento y acción aunada o conjunta".³⁰

Al tratar sobre el tema del Municipio repercute una gran importancia sobre los estudios jurídicos del mismo, propiciando ciertas reflexiones que se dan a través del análisis de sus principales aspectos como históricos, políticos, sociales y económicos y que en su totalidad, resultan ser muy importantes, en virtud de que se relacionan con la condición de cada uno de los Municipios en México, dando pauta a que sean comprendidos en su dimensión real, puesto que la necesidad de conocer y entender nuestra institución podremos encontrar soluciones a la problemática nacional. En el Municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida social, ya que es considerada como una célula básica que recoge las necesidades y aspiraciones de la comunidad, subsistiendo como la base de una organización política y administrativa. Sin embargo varios autores consideran que a pesar de la gran importancia de los problemas municipales lamentablemente no le han brindado el valor que debe tener en la realidad social, descuidándolo y desatendiéndolo en muchos de sus aspectos a nivel práctico.

El estudio y análisis de los conceptos y lineamientos merece la atención para lograr el fortalecimiento y el progreso de

³⁰ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. 2a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1993; p. 138

las instituciones municipales, así como establecer el grado de interrelación entre la Federación y los Estados. Para comprender el estudio específico es importante resaltar que el Municipio es la comunidad originaria de ciudadanos, dándole el sentido de ser la base de la voluntad del pueblo puesto que es la primera institución política con el que topa el ciudadano.

Por otra parte, existen países como México, que han elevado a rango constitucional la figura del Municipio como una tercera esfera de gobierno, pues recordemos que las otras dos son la Federación y los Estados miembros, así pues el Municipio es considerado como la base de la división territorial de los Estados miembros, ante los cuales sólo tienen cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Poder Legislativo del Estado del cual forma parte.

Antes de entrar de lleno al estudio jurídico del régimen municipal, es oportuno enfatizar el número de Municipios que tiene cada entidad estatal, cuyos datos son proporcionados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Esto es, porque nuestro propósito es contribuir al estudio total de este tema, ya que en esta época de crisis adquiere mayor importancia la necesidad de conocer todo lo relacionado al régimen municipal, puesto que es una de las instituciones más

cercanas a nuestra idiosincrasia que requiere ser estudiada para que cuente con una solución.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
NUMERO DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

CLAVE	ESTADO	NO. DE MUNICIPIO	CLAVE	ESTADO	NO. DE MUNICIPIO
01	AGUASCALIENTES	11	18	NAYARIT	20
02	BAJA CALIFORNIA	5	19	NUEVO LEON	51
03	BAJA CALIFORNIA SUR	5	20	OAXACA	570
04	CAMPECHE	9	21	PUEBLA	217
05	COAHUILA	38	22	QUERETARO	18
06	COLIMA	10	23	QUINTANA ROO	8
07	CHIAPAS	111	24	SAN LUIS POTOSI	58
08	CHIHUAHUA	67	25	SINALOA	18
10	DURANGO	39	26	SONORA	70
11	GUANAJUATO	46	27	TABASCO	17
12	GUERRERO	76	28	TAMAULIPAS	43
13	HIDALGO	84	29	TLAXCALA	60
14	JALISCO	124	30	VERACRUZ	207
15	ESTADO DE MEXICO	122	31	YUCATAN	106
16	MICHOACAN	113	32	ZACATECAS	56
17	MORELOS	33			

NUMERO TOTAL DE MUNICIPIOS DEL PAIS 2,412

2.1.1.1 DIVERSOS CONCEPTOS DEL MUNICIPIO.

En este apartado es conveniente exponer algunos conceptos, que diferentes autores han opinado sobre lo que es el Municipio y que de alguna manera nos dan pautas, para importantes reflexiones de fondo y para un mejor entendimiento de la naturaleza de la institución municipal.

Por su parte, Robles Martínez cita varios autores que dan sus propias opiniones, que para nosotros son muy importantes y que consideramos que tales aportaciones deben ser mencionados, dándoles la importancia que merecen.

Adolfo Posada, nos dice que "Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad".²¹

Reynaldo Pola, define que "El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento".²²

²¹ Citado por Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit.; p. 140

²² Idem, (n.p.p. 140)

Miguel de la Madrid, nos explica que "El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

"El Municipio como célula política fundamental y escuela de democracia.

"Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio.

"Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y Federal". "

Otto Gonnenwein, por su lado sostiene que "El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo". "

" **Ibidem**, (n.p.p. 141)

" **Ibidem**, (n.p.p. 142)

José Gámez Torruco, opina que "El Municipio es: Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura".²⁵

Por su parte, Robles Martínez define al Municipio mexicano como "una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior".²⁶

Por último citamos a Ugarte Cortés, que por su parte da su concepto propio, sosteniendo que el Municipio mexicano "Es una comunidad, asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propio y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente".²⁷

²⁵ Idem, (n.p.p. 142)

²⁶ Op. cit.; p. 143

²⁷ Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal, y elementos para una teoría constitucional del municipio. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1985; p. 203

Partiendo de todas estas ideas, observamos que cada autor señala su propio punto de vista, surgiendo importantes reflexiones que ayudan a entender mejor la institución municipal, en este orden de conceptos, nos percatamos que los antes citados, alguno de los autores, le dan mayor relevancia al elemento humano, resaltando el vínculo social de vecindad, mientras otros valoran como punto importante el elemento territorio, no obstante varios doctrinarios contemplan en conjunto el elemento humano, el territorio y el gobierno, destacando sus fines y otorgando una definición completa que a nuestro parecer reúne los elementos esenciales para la integración de un concepto real, tal es el concepto que nos revela el licenciado Robles Martínez.

Encontramos de las aportaciones que nos han brindado varias fuentes de información, que el Municipio es una comunidad básica, es decir es un asociamiento primario y fundamental de seres humanos cuya justificación filosófica se desprende de la sociabilidad; y aun cuando podemos encontrar otros complementos para su definición prevalece en todos ellos el sentido de vecindad, de ahí que el Municipio sea considerado como una figura socio-política y jurídica, dando pie a la elaboración de diversas cuestiones.

En particular, el Municipio es una área importante dentro del campo del Derecho, sin embargo más de las veces lo encuadran

como un mero apéndice de la disciplina de derecho administrativo o del derecho constitucional.

El Municipio como tal, está integrado por una serie de órganos que se interrelacionan, realizando actividades que interfieren con otras personas, surgiendo relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas. De tal manera, es importante saber que el derecho municipal es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividades del Municipio, así como sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares". "

2.1.1.2 NATURALEZA JURIDICA DE LOS MUNICIPIOS.

El Municipio ha sido objeto de varios estudios, cuya finalidad entre otros, es explicar la naturaleza jurídica del Municipio, así pues es considerado de diversas formas, cuyas corrientes tienen el propósito de aclarar el motivo de su esencia; en virtud de lo anterior el Municipio es considerado de las siguientes maneras que a continuación se describen:

- El Municipio como una comunidad natural;
- El Municipio como un organismo descentralizado por región;
- El Municipio como un ente autárquico territorial;
- El Municipio como un nivel de gobierno;

" Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit.: p. 3

- El Municipio como poder; y
- El Municipio como ente autónomo.

"El Municipio como comunidad natural surge en Roma en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. Administrativamente, el 'municipio', resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal.

"En la Edad Media, el municipio español con fuertes raíces romano-germánicas, adquiere relevancia gracias al auxilio que presta a los reyes en su lucha contra la nobleza. La doctrina española caracterizó al municipio como una comunidad natural que el derecho y el Estado deben reconocer, ya que en atención al orden y al tiempo es anterior al Estado.

"El municipio como órgano descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción

determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

"El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad de perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

"El municipio como poder se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

"El municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Se dice así que existen tantos niveles de gobierno como ámbitos de competencia son previstas por el orden jurídico.

"La teoría del municipio como ente autónomo admite que la autonomía tiene cuatro raíces históricas:

- La teoría del pouvoir municipal que desarrolló el Constituyente francés. Este poder debía ser una parte autónoma a partir del poder del Estado.

Algunas constituciones le otorgan el carácter de
Derecho Fundamental.

- La teoría de la descentralización dirigida contra la centralización napoleónica.
- La teoría de la corporación como instrumento para refrenar la burocracia.
- La teoría del local Government inglés cuyo autogobierno es un estadio intermedio entre el Estado y la sociedad.

Así, "se consideró en parte a la autonomía como el derecho de asociaciones corporativas a una administración plena de sus propios asuntos, y en parte como un principio político en el sentido de participación de los ciudadanos en la dirección de la administración". "

Es importante, resaltar que de todas estas corrientes, solamente dos son las que nos interesa analizarlas profundamente que son el Municipio como un organismo descentralizado por región y el Municipio como un nivel de gobierno, en virtud de que estas

" Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Op. cit.; pp. 131 y 132

son más tomados en cuenta, cuando dan alguna explicación de los Municipios.

En cuanto al Municipio como organismo descentralizado por región, el autor Andrés Serra Rojas sostiene que "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 las leyes orgánicas municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial".⁴⁰

Primeramente debemos observar que la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y que son responsables de una actividad específica de interés público.

Es cierto que el Municipio tenga mucha semejanza con los organismos descentralizados, ya que también, los Municipios gozan de una personalidad jurídica, que cuentan con capacidad jurídica y patrimonio propio y que son responsables de actividades de intereses públicos, pero también es cierto que tienen diferencias

⁴⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
Op. cit.; pp. 131 y 132

claras, por la que no debemos canalizarlas como un organismo descentralizado, por las siguientes razones.

Los organismos descentralizados son creados a instancia de la Administración Pública Central, la cual los dota como ya lo mencionamos de personalidad jurídica, de un patrimonio y les determina su competencia; ahora bien, estos pueden ser suprimidos, desapareciéndolos en el momento que lo estime oportuno el Poder Ejecutivo, ya que son creados para apoyar y auxiliar en su actividad y al reorganizarse pueden suprimir la alternativa del órgano descentralizado, por lo que si pensamos, que el Municipio es un medio de descentralización administrativa lo limitaremos y será un delegado de la autoridad central o cuando mucho un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad.

Ahora bien, el Municipio en cuanto a su competencia no se desprende del Poder Ejecutivo Federal ni del estatal, por lo que no se deriva de ninguno de ellos; el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política de la que no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del Estado o de la Federación, ya que como sabemos surge de la Carta Fundamental del Estado, ya que las entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio.

Por último, el Municipio como nivel de gobierno, lo debemos analizar partiendo del punto en que la Federación está integrada por entidades federativas y éstas a su vez se integran por Municipios, tal y como lo dispone al artículo 115 Constitucional en su primer párrafo que a la letra dice: "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,..." . Así podemos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno que son el Federal, estatal y municipal, de ahí que el Municipio, además de ser una sólida base jurídica constitucional es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo.

Debemos estar convencidos de esta naturaleza, porque de la concepción que de él se tenga, dependen de las atribuciones y fines que se le deben reconocer.

2.1.1.3 ATRIBUCIONES QUE SE LE OTORGAN A LOS MUNICIPIOS.

El estudio del Municipio desde el punto de vista doctrinal puede observarse de diferentes enfoques, uno de ellos es el Municipio como hecho objetivo y el otro es como realidad jurídica.

En cuanto al Municipio como hecho objetivo, se considera como algo real, que no es solamente una imaginación, existe como cualquier otro cuerpo material, identificando al Municipio en sus tres elementos y que a saber son: población, territorio y orden jurídico, de tal manera que constituye un todo, y de la que no puede designarse como tal a una sola de sus partes.

El Municipio como realidad jurídica se ubica del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura y el orden jurídico que se les otorga para alcanzar sus fines, dentro de este punto de vista al Municipio se puede concebir como objeto de derecho y como sujeto de derecho.

El Municipio como objeto de derecho; lo podemos estudiar como objeto de derecho y obligaciones, puesto que produce efectos jurídicos, es decir puede crear, modificar, transmitir o extinguir, ya sea derecho u obligaciones, pero para que pueda subsistir lo mencionado, se requiere que exista sujetos o personas que se relacionen con motivo del objeto, asimismo deberá intervenir el orden jurídico que regule la intervención de los individuos, sin embargo, es necesario mencionar que por objeto entendemos como una obligación de dar, hacer o no hacer.

El Municipio como sujeto de derecho; el ser sujeto de derecho implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones, así tenemos que en nuestra Constitución en su

artículo 115, en su fracción II, le confiere personalidad jurídica y por ende le concede la aptitud de ser sujeto de derecho y obligaciones.

Como consecuencia de todo esto, se desprende que el Municipio como persona jurídica de derecho público se le otorgan varios atributos y según Acosta Romero sus características son las siguientes:

*1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. En el caso del Municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

*2.- Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes. Al Municipio se le ha concedido este atributo en la fracción II del artículo 115 Constitucional.

*3.- Denominación o nombre: El Municipio tiene el nombre que le permite señalarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales para identificarse.

*4.- Ambito Geográfico y domicilio: El Municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

"5.- Elemento patrimonial: El Municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal. Que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

"6.- Régimen jurídico propio: El Municipio cuenta con el suyo y está constituido por la Constitución Política Federal y las leyes que de ella emanan, entre otras la Ley Orgánica Municipal y las leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su Ayuntamiento.

"7.- Objeto: El Municipio tiene su objeto bien precisado, servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los estados que integran la Federación.

"8.- Organos de representación y administración: El Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento y un Titular de la Administración que lo es el Presidente Municipal, quien generalmente ostenta la representación.

"9.- Fines: El Municipio persigue fines propios y podríamos señalar en forma muy general que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo". "

" Ibídem, pp. 7 y 8

Para complementar parte del estudio del Municipio es imprescindible aludir la importancia de los elementos que integran el Municipio y que son las siguientes: población, territorio y orden jurídico.

En cuanto a la población, este constituye un elemento esencial en la configuración del Municipio mexicano, en vista de que esta institución es una célula o unidad política fundamental de organización que requiere de una población unida por un vínculo de identificación, es decir que tengan relaciones de vecindad, de interés común, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad y de integración, de aquí que el primer elemento sea el elemento humano, caracterizado por una asociación solidaria de vecindad.

Por lo que se refiere al territorio, igualmente debemos entenderlo como una porción de espacio y por ende, el territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

También debemos tomar en cuenta que el orden jurídico implanta los órganos de gobierno, así como sus atribuciones, requisitos y la integración del mismo.

2.1.2 SINOPSIS HISTORICA.

Para el estudio de obtener el mejor conocimiento de la institución municipal, tenemos que remontarnos a sus aspectos históricos para así destacar la importancia que tiene dentro de la realidad en la que estamos viviendo, y obteniendo como base las referencias que nos dan a conocer varios autores, resaltaremos sus enfoques de mayor trascendencia procurando hallar con los motivos y las necesidades de su origen.

Ahora bien, la mayoría de los autores coinciden que el Municipio apareció por primera vez en el derecho Público de Roma. "Explica Teodoro Mommsen que al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad. 'Lo cual dio origen -dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado'".⁴²

De lo anterior, estimamos pertinente haber hecho esa observación con el objeto de que debemos tomar en cuenta su

⁴² Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. cit.: p. 146

contenido, como un precedente para nuestro estudio, puesto que aquí lo que nos interesa fue como surgió dentro del desarrollo histórico del Municipio en México.

En los pueblos aborígenes se descubrió el fenómeno municipal, cuyo carácter era agrario, puesto que la organización social y política, descansaba en el clan y en la tribu, estas eran formas de agrupaciones más complejas ideadas como patrón cultural; esta organización formaba la comunidad o sea la célula social y como consecuencia de lo anterior se considera que el Municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico; por esto consideramos que el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización social, política y económica de los pueblos autóctonos.

"En el México prehispánico el calpulli fue la célula de la organización política, económica y social. En los calpullis habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para su sustento. A cambio de los derechos sobre la tierra, debían pagar al tlatoani, jefe de la tribu, un tributo en especie. Igualmente, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.

"Además de ser una institución económica, el calpulli era una unidad en la que las familias trabajaban y convivían

cotidianamente; también tenían sus propios dioses y festividades religiosas. Contaban con un jefe militar que cuidaba el orden y con representantes comunales designados por la misma colectividad.

"Si bien cada calpulli estaba obligado a tributar al imperio azteca y a su tlatoani, mantenía su autonomía en cuanto a su organización interna política, económica, militar y religiosa.

"En los capullis, la máxima autoridad recaía en el Consejo de Jefes, formado por los hombres más ancianos de cada familia. Incluso durante la época colonial estos ancianos, llamados 'indios cabeza' intervenían en los asuntos trascendentes. Dicho Consejo nombraba a todos los funcionarios de los calpullis, quienes desempeñaban el cargo durante toda su vida. La administración de la localidad estaba a cargo del teachhauh, quien organizaba el trabajo y la distribución de los productos indígenas, la administración de régimen comunal agrario, la conservación del orden y la impartición de justicia. El tecuhtli, jefe militar, se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y, en caso de guerra dirigía a sus tropas".⁴²

La presencia de grupos organizados de los nexos familiares o de parentesco entre las diversas unidades étnicas como los aztecas, los mayas, entre otros, se corrobora por la existencia

⁴² El Municipio en México. Exposición documental. México, D.F.: Ed. AGN, SG, CEDEMUN, 1996; P. 3

de una institución denominada "calpulli" que formaba parte de un todo que era la tribu, este lo elevaron a la categoría de Municipio rural primitivo, cabe mencionar que el "calpulli" constituyó sociológicamente un lazo de convivencia y una alianza de familia fundada en la explotación común de la tierra que les pertenecía teniendo como origen un antepasado también común; la alianza de familia determinó su forma de gobierno que era la del consejo.

Nos mencionan que el "calpulli" como punto fundamental, "se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio de carácter agrario". "

Es importante destacar, que el primer Municipio de carácter español de la Nueva España fue el que instaló Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Vera Cruz, con el establecimiento de dicho Municipio Cortés aprovechó de su formación jurídica para iniciar la conquista y ocupar las nuevas tierras con plenos poderes y así obtener un apoyo político de la que no tardó en obtener cargos de Capitán General y Justicia Mayor, de lo que se desprende que Cortés fundó el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares.

44 Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 4a. ed., ampliada y actualizada; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1985; p. 32

El segundo Municipio de la Nueva España se instaló en Tepeaca, Puebla; el tercero en León y el cuarto en Coyoacán, aunque no se conoce la fecha exacta, en virtud de que se extraviaron los primeros libros de cabildo, sólo se supone que fue inmediatamente después de la conquista de Tenochtitlan en agosto de 1521.

El impacto que ocasionó la conquista fue el cambio del sistema de gobierno local en donde el pueblo era gobernado por un "cacique" o señor, después fue transformado en el pueblo por un gobierno de un organismo colectivo emanado por un cabildo o Ayuntamiento.

Las primeras normas de organización municipal se encuentran contenidas en las "capitulaciones" contemplándose asuntos relativos a la fundación de ciudades y al repartimiento de tierras y solares, sin embargo en 1523 se crea las "instrucciones" que se refiere a la fundación de ciudades.

"Las primeras disposiciones municipales de la Nueva España fueron las "Ordenanzas" para vecinos y moradores, para el buen tratamiento y régimen de los indios y para los concejos en donde se regulaban los asuntos relativos a la milicia, doctrinamiento, instrucción y tratamiento de indios, residencia y arraigo de los españoles, ganados, cultivos y plantaciones. Con

las ordenanzas de Cortés se concluye la primera etapa del Municipio en la Nueva España". ⁴⁵

Dentro de la organización del Municipio neoespañol, es decir el conjunto de órganos que componían su gobierno, el principal órgano gubernativo era el ayuntamiento o cabildo que era un cuerpo colegiado también conocido como concejo municipal, integrado por funcionarios que a saber eran el corregidor o alcalde mayor así como los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico.

"En los albores del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la Revolución Francesa, la organización municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América. En ese sentido debemos recordar las preclaras intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, con Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento, así como otros concejales como Azcárate, quienes presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas napoleónicas. De nueva cuenta, el derecho municipal hizo valer su fuerza, al desconocer la usurpación francesa y, en atención a la ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII,

⁴⁵ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Chiapas y la Reforma Municipal. México, D.F.: Ed. Unión Gráfica, S.A., 1987; p. 112

titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España". **

La Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer ordenamiento que reglamentó y reestructuró con precisión el régimen municipal dentro del sistema con que organizó el Estado monárquico español.

En la Constitución Federal de 1824 y 1857, dejaron la reglamentación municipal, es decir no se refirieron ni se dedicaron en mencionar al Municipio, por lo contrario en la Constitución centralista de 1836 reglamentaron con amplitud la organización municipal del país. En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se volvió a mencionar al Municipio pero sin señalar las bases de su estructura.

Los Municipios en la organización política del porfiriato desaparecieron porque fueron sometidos al poder de los gobernadores, los que a su vez dependían drásticamente al poder de Porfirio Díaz, estos funcionarios tenían el encargo de extinguir por cualquier medio todo intento de democratización que se hubiera dado en el pueblo mexicano; el general Díaz al borrar toda autonomía municipal agrupó a los ayuntamiento en divisiones,

** Pérez Nieto Castro, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. hacia un nuevo derecho constitucional. México, D, F.: Ed. Porrúa, S.A., 1987; p. 278

distrito, prefectura o cantón. Los perfectos eran los agentes del gobierno central, no obedecían otras órdenes que las del gobernador, y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden, eran con frecuencia crueles e ilegales, su actuación era incompatible con cualquier asunto de la libertad municipal. "El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre". "

En ese sentido, encontramos que varios movimientos revolucionarios tocaran el punto anterior, como el Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón en 1906; el plan democrático de 1909; el plan de Valladolid de 1910; el plan de San Luis proclamado por Francisco I Madero de 1910; el plan de Reyista; el plan político social; el plan de Ayala de 1911; el plan de la Empacadora de Pascual Orozco de 1912 y en el plan de Guadalupe de 1914 de don Venustiano Carranza.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, sostuvieron dos postulados importantes que eran la solución a la problemática agraria y la libertad municipal, este último pretendía establecer la democracia desde su base al abolir las jefaturas políticas, con la instauración del Municipio Libre.

" Tena Ramírez, Felipe. Op. cit.; p. 150

En el Estado de Chihuahua, se estableció por ley el Municipio libre el 28 de octubre de 1911. Posteriormente se inicia la reforma municipal mediante decreto del 26 de diciembre de 1914; el 29 de diciembre surge otro decreto sobre la libertad municipal y pocos días se expidió el decreto 8 anunciando el principio del Municipio libre, pero no fue sino hasta que en la asamblea del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916 se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad municipal.

2.2 CONDICIONES GENERALES SOBRE EL MUNICIPIO.

Los lineamientos que rigen a los Municipios constituye un valor esencial muy importante y trascendental en la actualidad, así como los grandes cambios estructurales en la vida política, económica, cultural y social, destacándose el alcance que tienen los Municipios a nivel constitucional, pues, en este sentido la Ley Suprema regula los principios fundamentales, las características básicas y las consideraciones generales de los Municipios.

Por ello, acorde con lo indagado consideramos que el Municipio es la comunidad social básica y la célula primaria del sistema democrático, pero sobre todo es la institución más cercana a los intereses de la población, y por lo tanto sostenemos que el Municipio es el espacio donde florece la democracia y donde se fortalece la sociedad.

Nuestra Constitución establece un artículo específico que decreta las bases mínimas de existencia de los elementos fundamentales de los Municipios y esto conlleva al estudio del artículo 115, por lo que es importante señalar, transcribir y explicar cada una de sus fracciones de dicho precepto para así poder determinar las condiciones que tienen los Municipios.

El artículo 115 Constitucional dispone: "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:..."

Primeramente, se prescribe que los Estados de la Federación adoptarán para su régimen interior, la forma de un gobierno republicano, representativo, popular y esto se apega a los principios del artículo 40 de la propia Constitución, a efecto de evitar contradicciones entre el régimen político de la Federación y de los Estados participantes en el pacto Federal. Tomemos en cuenta también que el Municipio queda ubicado como parte esencial de la organización política y administrativa de los Estados Federados, así pues, nuestro Estado Mexicano está compuesto por entidades federativas y estas a su vez se integran por Municipios.

Igualmente, se desprende que el Municipio es la base de la división territorial de los Estados y por ende todos los

terrenos que se encuentran en nuestra República Mexicana pertenecen a un Municipio con excepción del Distrito Federal.

Sin embargo, Tena Ramírez Felipe nos menciona que "La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

"Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado". "

** *Ibidem*, pp. 145 y 146

De esta suerte, encontramos a varios autores que opinan de la misma manera, revelando que el Municipio no es la base de la división territorial de los Estados, sino son circunscripciones territoriales más amplios denominados distritos y son utilizados con fines fiscales y electorales.

Por último, cabe destacar que "la disposición constitucional invocada califica al municipio 'libre' respetando el adjetivo que le adjudicó el proyecto de don Venustiano Carranza. Ahora bien, esa 'libertad' municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutaran jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan". "

Por lo que respecta a la fracción I del artículo 115 Constitucional expresa lo siguiente:

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

" Burgos Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantía y Amparo. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1992; pp. 301 y 302

"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 electas 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 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 celebraren nuevas elecciones, las legislaturas

designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

Como hemos visto, el representante del Estado en el ámbito municipal es el Ayuntamiento; al respecto es importante saber que es un Ayuntamiento y acerca de esto Robles Martínez nos dice lo siguiente: "la palabra Ayuntamiento proviene 'del latín adiunctum, supino de adiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio".

"El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio".⁸⁰

El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, de esta forma, es la institución que

⁸⁰ Op. cit.; pp. 161 y 162

ostenta la representación política y legal del Municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. El Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, que es el representante político y administrativo del mismo, es el responsable de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos por éste; también están los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; y los regidores igualmente forman parte, tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, entre otras cosas; la naturaleza de su función es de inspección y vigilancia. El ayuntamiento funciona en sesiones denominadas cabildos y esto se llama así a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se le denomina como salón o recinto donde se realizan las asambleas cuyas decisiones se toman por mayoría de votos.

Los integrantes son nombrados a través del sufragio popular, libre, secreto y directo, además por cada miembro propietario se elige a un suplente; la regulación constitucional de este precepto fundamenta la libertad política a fin de que los Municipios designen en forma popular y directa al Ayuntamiento titular de la administración municipal, destacándose como punto

importante que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado; estas prevenciones entrañan el impedimento a la posibilidad de que designen autoridades que supervisen y controlen a los Ayuntamientos, esto debido al nefasto recuerdo de las jefaturas políticas y prefecturas en la época del porfiriato. Asimismo se establece el principio de la no reelección de las autoridades municipales, puesto que se prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los integrantes que haya estado en función.

Cabe señalar, la gran importancia establecida en el punto referente a que deben sujetarse las legislaturas locales para suspender a los Ayuntamientos, declarar la desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, puesto que antes los titulares del Ejecutivo de esas entidades suspendían los Ayuntamientos o revocaban el mandato ocasionando conflictos y descontento populares; la facultad otorgada a nivel constitucional se establece que para suspender, desconocer a los Ayuntamientos y declarar la desaparición o revocar a algunos de sus miembros deberá ser por acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura y sólo por causas graves previstas en la ley local respectiva, misma que se le deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir sus pruebas y hacer los alegatos que así crean convenientes. Si se cumple con los requisitos previstos por la ley local, podrán declarar desaparecido el Ayuntamiento y en ese momento entrarán en funciones los siguientes, en caso de no ser así, las legislaturas

locales nombrarán a los vecinos que integrarán los concejos municipales hasta concluir los periodos respectivos.

Es importante puntualizar, que en la práctica misma ha sido muy necesario, en ciertos casos, reemplazar a unos por otros, con el fin de tener cambios que en la realidad sirvan para salir adelante.

En atención a la fracción II del artículo en comento establece 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".

A través de este precepto se establece que los Municipios cuentan con personalidad jurídica, que es la aptitud de ser sujetos de derechos y obligaciones, en otras palabras significa, que tiene plena capacidad de adquirir bienes y derechos, así como asumir obligaciones y contar con un patrimonio propio. En consecuencia de las disposiciones contenidas, la doctrina cataloga al Municipio

como una persona jurídica colectiva de derecho público, con capacidad de goce y de ejercicio para efectuar actos jurídicos de su competencia, tanto en la esfera de derecho público como en la esfera de derecho privado o también llamado de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa en esta misma fracción que los Municipios manejarán su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

El párrafo final de esta fracción dispone que los Ayuntamientos tienen capacidad para extender bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, no apartándose de las bases normativas que dispongan las legislaturas de los Estados.

Al respecto, Pérez Nieto Castro, nos menciona que "Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos, tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias".²¹

²¹ Op. cit.; p. 286

En cuanto a la fracción III de este mismo ordenamiento establece lo siguiente:

*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 socio-económicas 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 esta disposición se le atribuye a los Municipios diversos servicios públicos, de cuyo desempeño quedan excluidas las

autoridades federales como de las entidades federativas; los servicios enumerados son de cierta manera prestaciones que la población requiere de forma inmediata para tener un modo digno de vida, y esto se dará con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario.

Es importante mencionar en forma genérica las atribuciones que le corresponden a la asistencia de dichos servicios, no obstante, para cubrir este punto en mención, es necesario citar a Robles Martínez, puesto que es importante lo que nos expone en su obra, de esta forma enumera las atribuciones que dicha disposición confiere a los Municipios y al respecto nos explica lo siguiente:

"a) Agua potable y alcantarillado, en cuanto a este renglón las atribuciones que le corresponden son las siguientes:

a.1) Controlar la calidad del agua, su distribución y fijar las cuotas por su consumo.

Podrá coordinarse con el gobierno del estado y con las instancias respectivas, para instalar las fuentes de abastecimiento, así como los mecanismos más adecuados para el control del agua.

Es responsable de sensibilizar y concientizar a la población en el uso racional de este recurso, así como su cobro.

a.2) Planear, construir y conservar en buen funcionamiento la red de agua potable.

1.3) Construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado.

El Municipio, en coordinación con las autoridades respectivas, planeará y ejecutará la construcción del sistema de drenaje y alcantarillado, para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y aguas de lluvia que serán conducidas al canal del desagüe o a la planta de tratamiento.

b) Alumbrado público, en el que establecen las siguientes atribuciones:

b.1) Vigilar la conservación y el uso adecuado de este servicio.

b.2) Cobrar y administrar los derechos por este servicio de alumbrado público.

c) Limpia, donde se establece que el Municipio ha de:

c.1) Organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio.

c.2) Planear la reutilización y comercialización de la basura.

c.3) Reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

d) Mercados y centros de abasto, donde las atribuciones del Ayuntamiento son:

d.1) Construir y mantener en buen estado material y sanitario, las instalaciones de mercados o centrales de abasto.

Las autoridades municipales dotarán de los elementos necesarios para la construcción, ampliación y mejora de los mercados y centrales de abasto, además deberán asegurar que las instalaciones cuenten con la infraestructura (luz, agua, drenaje, transporte, etc. ...) indispensable para la venta de productos, así como para la conservación de los mismos.

d.2) Cobrar los derechos por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales.

d.3) Fomentar la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo.

d.4) Según la Ley Orgánica Municipal del estado de Sinaloa, son atribuciones del Ayuntamiento en materia de Rastros, mercados y centrales de abasto, las siguientes:

I. Atender la construcción y conservación de rastros, mercados y centrales de abasto, determinando sus zonas de ubicación;

II. Atender el abasto en el Municipio, dictando las medidas de almacenamiento, conservación, distribución y venta de productos, y

III. Administrar los mercados dependientes del Ayuntamiento, vigilando la observancia de las normas sobre higiene y salubridad.

e) Panteones.

e.1) El Ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes en cada localidad destinados a panteones públicos.

e.2) El Ayuntamiento otorgará los permisos para inhumación, exhumación y cremación.

f) Rastro.

f.1) Señalar la ubicación de los lugares adecuados para la matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos, así como hacer cumplir las disposiciones en materia de matanza.

f.2) Cobrar los derechos de corral, matanza y almacenamiento de la carne.

g) Calles, parques y jardines.

g.1) Planear, construir, conservar calles y banquetas.

g.2) Planear la distribución, ubicación y ampliación de las áreas verdes y recreativas.

h) Seguridad pública y tránsito.

h.1) Proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y particulares.

h.2) Asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.

h.3) Intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la población

h.4) Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito.

h.5) Planear, organizar y ejercer el mando de las fuerzas públicas municipales, excepto en los casos que señala la fracción VII del artículo 115, que dice "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

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

Esta última atribución que le otorga la Constitución Federal al Municipio, nos permite destacar, que la enumeración de atribuciones no es limitativa, sino enunciativa y que las legislaturas de cada estado tomando en consideración las características de sus Municipios, podrán otorgarles la prestación de otros servicios públicos". "

" Op. cit.; pp. 177-181

Es evidente, recalcar que el precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios para que puedan asumir otros servicios públicos y brindar una mejor atención a sus habitantes. Pero además, en el párrafo último de esta fracción establece la llamada asociación de Municipios, para la coordinación de prestaciones más eficaces de servicios públicos, y así beneficiar a sus poblaciones, pero para que se lleve a fin es necesario el mutuo consentimiento de los respectivos ayuntamientos y actuar dentro de los lineamientos que establecen las leyes del Estado.

En la fracción IV del mismo artículo invocado alude que:

"IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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, traslación 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. Solo 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".

En esta fracción se determina la autonomía hacendaria, que consiste en que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma de varias fuentes de ingresos que

pertencen de manera exclusiva a los Ayuntamientos y que a través de lo siguiente se efectúa:

- De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan;
- Con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de los Estados en su favor y, en todo caso, deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoría y cambio de valor de los inmuebles;
- Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la ley;
- Y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por otra parte, establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las contribuciones ya mencionadas, esto se desprende porque muchos de los Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnicas para regir o dirigir de pronto estas contribuciones.

Es importante puntualizar, que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Ley Suprema estipula en beneficio de los Municipios, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones, asimismo las leyes locales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, aclarando que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados, o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Por último, esta fracción alude que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos, lo harán las legislaturas de los Estados, y los presupuestos de egresos deberán ser aprobadas por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. La creación de este principio se estableció por la simple razón de que con antelación los Ayuntamientos remitían a las legislaturas estatales el proyecto de presupuestos de egresos para su aprobación y a menudo sucedía que modificaban a su antojo los presupuestos de egresos condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

En lo tocante a la fracción V, del mismo precepto Constitucional determina:

"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 sus 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".

De acuerdo con estas consideraciones, se le faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, 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 ecológicas, y para que opere esto, el Municipio ejercerá sus facultades constitucionales de acuerdo a las leyes federales y estatales de la materia y de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Consideramos necesario mencionar que entendemos por zonificación, las áreas o reservas territoriales convenientes para convertirlos en espacios urbanizados, que quedan apartadas temporalmente del proceso de urbanización por disposición expresa del Ayuntamiento. Para tal efecto se considerará zonificación primaria las delegaciones de cada Municipio, y por zonificación secundaria las áreas o reservas específicas a las que asignarán los usos o destinos establecidos y el señalamiento de las normas técnicas de zonificación a los predios o construcciones.

En cuanto a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, son los instrumentos donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades de la localidad urbana y en consecuencia obtener mejores condiciones de vida para sus pobladores.

En la fracción VI de este mismo artículo, atribuye al Municipio lo siguiente:

"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".

De acuerdo con esta fracción los Municipios cuentan con facultades para planear y regular en forma conjunta y coordinada con la Federación y las entidades federativas el desarrollo de los centros de población, cuanto estos tiendan a formar una continuidad demográfica, o sea continuidad de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas implica demanda de servicios, por ello es importante la creación de comisiones de conurbación, puesto que la problemática urbana, no debe quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno.

Por lo que respecta a la fracción VII del citado artículo, establece:

"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".

Lo anterior nos indica, la intervención y participación del Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados en cuanto a la fuerza pública de los Municipios.

Por último la fracción VIII, reitera lo siguiente:

"VIII. Las leyes de los Estados introducirá, 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".

Este precepto, nos indica que en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios se introducirá el principio de representación proporcional, de la que se debe considerar como una obligación que la Constitución Federal establece y que necesariamente debe ser adoptada por los Estados. Finalmente, en el párrafo último es relativa a la materia laboral, esta viene a resolver con claridad un problema relativo a la legislación laboral local, es decir, se refiere a que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por la legislación estatal que se expide con base en el artículo 123 de la propia Constitución.

2.3 BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO Y SUS REFORMAS.

El término base constitucional significa para nosotros el fundamento, el cimiento, el apoyo, el asiento dentro del cual se rige el Municipio y como se desprende de lo ya estudiado, el

precepto constitucional que regula uno de los elementos más importantes del sistema político Federal mexicano como lo es el Municipio, lo hallamos en el artículo 115, mismo que en cuanto a su contenido ha sido objeto de varios estudios.

Ahora bien, es importante anotar cuando menos cada una de las reformas en particular, pero antes de entrar de lleno a este tema conviene hacer un paréntesis, aludiendo que como anteriormente lo hemos mencionado, la Ley Suprema de nuestro país establece la base y fundamento del régimen municipal, no obstante a pesar de contener disposiciones de carácter básico y tener principios generales, no son aplicables a casos concretos, esto es, el artículo invocado no explica a detalle como se organiza un Municipio y como es su funcionamiento, no regula sus actividades concretas para que logre alcanzar sus fines, y de todo esto se desprende la necesidad de crear disposiciones secundarias que desarrollen principios que regulen concretamente la organización, funcionamiento y las relaciones jurídicas del Municipio, sirviendo como apoyo y como complemento a la base normativa del mismo, estas disposiciones se denominan como leyes orgánicas y leyes reglamentarias.

"Por ley orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben

satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.

"La ley orgánica, como su nombre lo indica estructura los órganos, unidades o dependencias que realizan las actividades referidas en algún artículo de la Constitución". "

"La ley reglamentaria es el conjunto de normas jurídicas que desarrollan, los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto". "

Sin embargo, la ley orgánica municipal, en muchos de los casos contiene los dos tipos de disposiciones, las de carácter orgánico y las de carácter reglamentaria tal y como sucede en algunos de los Estados dentro de su régimen municipal.

Cabe aclarar que la somera alusión que acabamos de hacer, tiene como finalidad remarcar la base del Municipio, así como citar dentro del marco constitucional varias disposiciones que incluyen al Municipio y al menos hacer una pequeña referencia del mismo, así tenemos a los siguientes artículos que en forma muy general las mencionaremos sin que los analicemos y que a saber son: artículo 3, fracción VIII; artículo 4; artículo 5; artículo 26; artículo 31;

" Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit.; pp. 159 y 160

" Idem, p. 160

fracción IV; artículo 36, fracción I y V; artículo 73, fracción XXIII, XXV, XXIX, XXIX-C, XXIX-G; artículo 108; artículo 115; artículo 116, fracción VI; artículo 117, fracción VII; artículo 123, fracción XII, XXV y XXVI; y por último el artículo 130.

Por lo que respecta a las reformas que se han dado en materia municipal, en cuanto a la estructura del artículo 115 Constitucional, cabe hacer mención que ha sido reformado nueve veces en su texto original introduciéndose importantes reformas, de las que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas:

- La primera reforma fue publicada el 20 de agosto de 1928;

- La segunda reforma fue publicada el 29 de abril de 1933;

- La tercera reforma fue publicada el 8 de enero de 1943;

- La cuarta reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947;

- La quinta reforma fue publicada el 17 de octubre de 1953;

- La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976;
- La séptima reforma fue publicada el 6 de diciembre de 1977;
- La octava reforma fue publicada el 3 de febrero de 1983;
- La novena reforma fue publicada el 17 de marzo de 1987.

Con base a todas estas reformas, haremos una revisión de cada una de estas, para examinar las variadas modificaciones que ha sufrido dicho artículo.

Para empezar, es necesario transcribir del texto original como estaba establecido este artículo, para así poder partir cada una de las variaciones dadas en diferentes fechas. Así pues, el 5 de febrero de 1917 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación de la siguiente forma:

"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 sus necesidades.

III.- Los Municipios serán 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 en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los Gobernadores, substitutos 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.

"Sólo 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".

En esa época, el encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y el Primer Jefe del Ejército Constitucional fue don Venustiano Carranza.

Estando Plutarco Elías Calles como Presidente de la República Mexicana (1/XII/1924 - 30/XI/1928) salió la primera reforma en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1928, publicándose de la siguiente forma:

"ARTICULO 115.-

.....
III.-

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra".

En esta primera reforma se modificó el número de representantes en las legislaturas locales que de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado, pero que en todo caso no debía ser menor de quince diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, no obstante, sería de cuando menos siete diputados para los Estados que tuviera una población menor de cuatrocientos mil habitantes; nueve de aquéllos cuya población excedía de ese número pero que no llegara a ochocientos mil habitantes y, once en los Estados cuya población sea superior al número de habitantes mencionado.

La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, estando Abelardo L. Rodríguez como Presidente de la República Mexicana (4/IX/1932 - 30/XI/1934), estableciéndose de la siguiente manera:

***ARTICULO 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 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, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que haya estado en ejercicio.**

***II.-** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señala en

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.

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

"La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b).- El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

"Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en

ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

El contenido de la segunda reforma se adicionó un párrafo a la fracción I y se reestructuró la fracción III; este cambio tuvo como objeto establecer la elección directa de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales.

El principio de no reelección se fortaleció al prohibir la elección de individuos que hubiesen desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispuso también que los diputados a las legislaturas de los Estados no podían ser reelectos para el periodo inmediato salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Asimismo, se cambia el requisito de vecindad por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para ser gobernador.

En la tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, estando Manuel Avila Camacho como Presidente de México (1/XII/1940 - 30/XI/1946), esto se hizo para modificar la parte final del párrafo tercero de la fracción tercera quedando en los siguientes términos:

"Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años".

En esta modificación se amplió la duración del cargo de gobernador de Estado en el término de seis años, estando de cuatro años anteriormente.

En la cuarta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de febrero de 1947; el Presidente de México era Miguel Alemán Valdés (1/XII/1946 - 30/XI/1952), en esta reforma se incluyó un párrafo a la fracción I, quedando de la siguiente manera:

"ARTICULO 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.

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

En esta reforma fue de vital importancia para nuestro país ya que por virtud de ella se le otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar y ser votadas, como vemos esto es antes de que se les diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1953.

La quinta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en este tiempo fungía como Presidente de México Adolfo Ruiz Cortínez (1/XII/1952- 30/XI/1958), en esta renovación se suprimió el párrafo transcrito en el apartado anterior, reformándose la fracción I del artículo en comento, quedando de la siguiente forma:

"ARTICULO 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 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 periodo 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 electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

En esta quinta reforma, se derogó la disposición que concedía voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales y esto fue con motivo de que se reformó el artículo 34 de la misma Constitución, para otorgarle la plena ciudadanía a la mujer para participar en los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma se llevó a cabo en el Diario Oficial de la Federación publicándose el 6 de febrero de 1976, en ese entonces Luis Echeverría Álvarez era Presidente de la República Mexicana (1/XII/1970 - 30/XII/1976), en esta modificación quedó establecida de la siguiente manera:

"ARTICULO 115.-
I a III.-

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 Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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".

El cambio parcial de este artículo, establece la facultad a los Estados y Municipios para legislar en la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbanización en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

La séptima reforma se publicó el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, estando como Presidente José López Portillo (1/XII/1976 - 30/XI/1982), se adicionó en este artículo un párrafo a la fracción III, quedando de la siguiente manera:

"ARTICULO 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 y II.-**
- "III.-**
- "a).-**
- "b).-**

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

Al respecto, se plasmó la introducción del sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios.

La octava reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, para ese entonces Miguel de la Madrid Hurtado fue Presidente de la República Mexicana

(1/XII/1982 - 30/XI/1988), y de acuerdo con los cambios se reestructuró totalmente el artículo invocado, cuyas fracciones se extendieron en diez, para quedar en los términos siguientes:

"ARTICULO 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, 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 periodo 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 electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo 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 celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido 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 socio-económicas 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 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, traslación 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 alguna 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.

"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 jurisdiccionales 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.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electores respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

"a).- El gobernador substitute constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta el constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

"b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

***IX.-** Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

En virtud de que cambió substancialmente el contenido del artículo en comento, debemos tomar en cuenta que siete fracciones correspondían específicamente a las estructuras municipales y dos eran comunes a los Estados y Municipios y una más reglamentó cuestiones en los Estados. En forma muy general, podemos mencionar que con estas reformas se aseguró al Municipio la libertad político-económica, administrativa y de gobierno en los términos siguientes:

Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los concejeros municipales para que concluyan los periodos respectivos.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el Estado a fin de que este asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

Intervención de los Municipios, con el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Asimismo, también tienen el derecho a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, y sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La novena y última reforma apareció cuando todavía Miguel de la Madrid Hurtado era Presidente (1/XII/1982 - 30/XI/1988), esta su publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987; a continuación transcribiré tal y como apareció en el Diario Oficial.

*ARTICULO 115.-
*I a VII.-

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".

Mediante esta reforma se depura excluyendo las disposiciones que contenían las regularizaciones de carácter local, dejando exclusivamente las municipales. El principio de la representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos se mantiene. Lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se plasma en que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales; y por último, se suprimieron los textos alusivos a los gobernadores y diputados

contenidas en la fracción VIII, del mismo modo se derogaron las fracciones IX y X de este mismo precepto.

2.4 LAS REFORMAS ACTUALES QUE MODIFICAN EL REGIMEN MUNICIPAL.

En base al tema anterior, nos damos cuenta que ha cambiado la naturaleza jurídico-política del Municipio, pues tan solo 80 años transcurridos del inicio de la vigencia de la Constitución, han sido varias las reformas que el texto del artículo 115 presenta.

Lo más importante entre las reformas que se han presentado en materia municipal, es la que se presentó en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en el año de 1983, y en apoyo a estas modificaciones, haremos algunas consideraciones sobre la situación política, jurídica, económica, fiscal, demográfica y social sobre el Municipio mexicano.

Cabe hacer mención, que también en el año de 1987 fue la última reforma que se dio en dicho artículo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación; con estas reformas se trató de responder a las necesidades que se requerían para lograr el fortalecimiento del régimen municipal, razones que se dieron a conocer en la exposición de motivos de la octava reforma de fecha 6 de diciembre de 1982, señalando lo siguiente:

"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos plantearemos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política". "

A partir de las dos últimas reformas constitucionales que se comentan se forma un nuevo espacio de normas que antes no lo tenía, es decir, con la creación de la normatividad surge un campo jurídico que contiene aspectos relevantes y a efecto de poder analizarlo lo dividiremos en lo siguiente:

- Reformas de índole política.
- Reformas de índole jurídica.

" Pérez Nieto Castro, Leonel. Op. cit.: p. 678

- Reformas en materia de servicios públicos.
- Reformas al ámbito tributario municipal.
- Reformas en materia de desarrollo urbano.
- Reformas en materia de trabajo.

REFORMAS DE INDOLE POLITICA.

Al respecto, en el artículo 115, fracción I en su párrafo 3, 4 y 5 se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una legislatura local para suspender los Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia, y en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento si no entran en función los suplentes ni se celebraren nuevas elecciones de acuerdo a la ley, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejeros municipales, para concluir los periodos respectivos; si alguno dejare sus funciones será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Es adecuado destacar, que en cuanto al contenido de los párrafos que acabamos de aludir garantiza la autonomía política del Municipio, en vista de que encontramos que en las reformas de 1983 establecieron un procedimiento general y estricto al que deberán sujetarse las legislaturas locales para amonestar, suspender, remover o desconocer a los Ayuntamientos o a sus miembros, ya que

antes los titulares del Ejecutivo de las entidades respectivas con gran facilidad suspendían los Ayuntamientos o removían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno y esto propiciaba conflictos frecuentes y descontento popular; y en consecuencia de esta reforma se garantiza la seguridad jurídica a los Ayuntamientos del país, estableciéndose una norma que elimina la discrecionalidad y en algunas circunstancias la arbitrariedad que prevalecía en la imposición de sanciones a los Ayuntamientos.

Sin duda, se necesita satisfacer ciertos supuestos para conseguir que se suspenda, desaparezca o revoque algún miembro del Ayuntamiento, y estos supuestos son los siguientes:

"a. Definición en una ley de la causa grave que dé fundamento a la sanción

"b. La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos.

"c. La definición de que sólo el congreso del estado está facultado para imponer, las sanciones por una mayoría calificada.

"d. La definición que al propio congreso corresponde designar a quienes entrarán a terminar el mandato y los periodos y formas a realizarlo". "

Es importante, precisar que en atención al mandato del artículo 2° transitorio del decreto que modifica al artículo 115 de la Constitución precisa y ordena incluir en las leyes locales las normas básicas que se establecieron para dar la seguridad jurídica de los miembros del Ayuntamiento garantizándose de alguna manera el pleno respeto al sufragio de los ciudadanos para elegir todo lo referente a su propio Ayuntamiento.

Sin embargo, nos señalan que "el alcance de la reforma a la fracción I del artículo 115, las Constituciones locales y su legislación secundaria no han cumplido cabalmente con ello, dado que, no se especifican claramente las cosas que pueden mostrar la sanción o bien no han establecido los diversos supuestos a que se refiere la reforma:

- a.- La suspensión de alguno de sus miembros;
- b.- La revocación del mandato de alguno de sus miembros;
- c.- La desaparición de éstos;
- d.- La suspensión de los ayuntamientos.

⁵⁰ Gobernación, Secretaría de. Gobierno y Administración Municipal en México. México, D.F.: Ed. CEDEMUN., 1993; p. 82

Es importante la definición precisa de las causas graves que pueden motivar estas sanciones, no obedece a criterios precisos sino más bien se siguen conservando vaguedades en perjuicio de la seguridad jurídica que debe prevalecer". 87

Otro aspecto considerable de la misma índole política es la introducción al sistema de elección de los Ayuntamientos.

REFORMAS DE INDOLE JURIDICA.

En atención a este punto, cabe destacar que el cambio que tuvo el artículo 115 Constitucional en la fracción II, en específico en su párrafo segundo, dispone la facultad que tienen los Ayuntamientos para establecer cuerpos de normas municipales como bando de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados.

Ahora bien, se precisa que el Ayuntamiento puede elaborar en su nivel el marco jurídico que sirve de sustento a su actividad de derecho público; sin embargo, anteriormente era frecuente que la legislación local sometía en diversas formas la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, señalando que el Ejecutivo debía de aprobar los reglamentos.

⁸⁷ *Idem*, p. 82

En virtud a la reforma señalada se asigna que los Ayuntamientos para expedir reglamentos y demás disposiciones administrativas, deberán sujetarse a las bases normativas, que se establecen en las legislaturas de sus respectivos Estados; no obstante, a pesar de ello, las leyes orgánicas municipales de los Estados no mencionan con precisión cuales son dichas bases normativas, y esto es muy importante puesto que son necesarias a fin de mantener en el estricto ámbito municipal la expedición de reglamentos y no invadir el ámbito competencial de los otros dos órdenes de gobierno.

REFORMAS EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.

En este ámbito del Municipio, se precisa que la enumeración de la fracción III, es el mínimo de atribuciones, señalándose además que en atención a la capacidad del Ayuntamiento se puede ampliar, o bien se puede dar el concurso de los Estados en la satisfacción de los servicios públicos.

REFORMAS AL AMBITO TRIBUTARIO MUNICIPAL.

Por lo que respecta al ámbito económico municipal, encontramos que era una de las deficiencias graves que tenían los Municipios, en virtud de que los gobiernos federales y las legislaturas de los Estados le fijaban al Municipio sus recursos económicos, aprovechándose sistemáticamente de sus competencias tributarias, perdiendo considerablemente los Municipios.

Al principio, hubo discusiones para otorgarle en patrimonio a los Municipios, así como encontrar una solución, pero en estos postulados nunca prosperó el cumplimiento cabal, a pesar de los intentos que se hicieron.

La realidad anterior, condujo a la necesidad de encontrar una fórmula que garantizara al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones, y no fue sino hasta que en las reformas de 1983, "se precisó el capítulo mínimo de competencia tributaria de los municipios atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria así como la facultad de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo y se elevan a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales".²²

REFORMAS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO.

Uno de los problemas graves que se dan en la actualidad es el crecimiento urbano desordenado, sin embargo, gracias a las atribuciones jurídicas que se le atribuyeron al artículo 115 Constitucional, permite a los Municipios tomar medidas necesarias para prevenir, regular y corregir los aspectos del desarrollo urbano.

²² **Ibidem,** p. 86

Con las reformas de las fracciones V y VI faculta a los Municipios y sus autoridades orientar, conducir y prever los lineamientos y condiciones del crecimiento urbano, así como determinar y vigilar la utilización del suelo señalando su uso.

REFORMAS EN MATERIA DE TRABAJO.

Anteriormente el artículo 123 Constitucional le daba la aptitud a las legislaturas federales y a las estatales para expedir leyes laborales, lo que ocasionó una situación de conflictos puesto que se daban diferentes tratamientos jurídicos a una misma situación, en virtud de que cada Estado expedía sus propias leyes dentro de sus respectivos límites territoriales, y a partir de 6 de septiembre de 1929 se reformó el artículo 123 y la fracción X del artículo 73 Constitucional, haciendo que la facultad para legislar en materia de trabajo se convirtiera en competencia del orden federal, y dejó de ser de la competencia estatal.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores, de esta manera los trabajadores de los Estados quedaron fuera de la legislación laboral y en 1960 se les reconocieron sus derechos laborales agregándose en el artículo 123 Constitucional el apartado B, sin embargo, los servidores de los Estados y de los Municipios quedaron al margen porque el apartado A no los contemplaba y el apartado B sólo hablaba de trabajadores al servicio de la Federación. Pero con las reformas de 1983 esa limitación fue

superada, ya que en la fracción IX faculta a los legisladores locales a regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y Municipio, debiéndose basar en lo dispuesto en el artículo 123.

Robles Martínez considera que no se profundizó en el estudio las consecuencias que trajo consigo esta modificación, estimando que son varios los errores que se incurren y que a saber son los siguientes:

"En primer lugar, la fracción IX quedó fuera de ubicación, ya que siendo una disposición de carácter laboral, debería de estar en el artículo 123 constitucional y no en el 115.

"En segundo lugar, si se quería seguir el sistema de que los servidores públicos tengan en régimen particular se les debió haber asimilado al Apartado 'B', pues no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que presta la Federación por una parte y los Estados y Municipios por la otra.

"En tercer lugar, se debió haber reformado la fracción X del artículo 73 constitucional que faculta en forma exclusiva al Congreso de la Unión 'para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123' y así facultar a los Estados para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de los servidores del Estado y Municipios, porque a pesar de lo que se

diga, este tipo de leyes son reglamentarias del artículo 123 constitucional, la propia fracción IX del artículo 115 así lo dispone". "

Bueno aquí lo importante, es que se protejan los derechos y obligaciones de los servicios públicos municipales y dar una justicia en sus relaciones laborales.

" Op. cit.; p. 124

CAPITULO TERCERO

ANALISIS Y APLICACION DE UN VERDADERO FEDERALISMO EN RELACION AL REGIMEN MUNICIPAL

3.1 SISTEMA DE PARTICIPACIONES ECONOMICAS DE LA FEDERACION.

Los problemas que afrontan la mayoría de los Municipios se debe, en gran parte a su insuficiencia financiera y a su debilidad para cubrir los servicios públicos básicos; la falta de autosuficiencia económica para resolver los problemas más elementales de una comunidad deriva de un orden político, no obstante, es necesario ajustar los cambios indispensables en el marco jurídico que rodea al Municipio y que ha sido un factor importantísimo.

Hoy en día, las entidades ya sea Federación, Estados y Municipios requieren que las participaciones económicas sean equitativas, para lograr una transformación de desarrollo, pues sabemos que la Federación tiene a su cargo el objetivo de satisfacer las necesidades de nuestro país a través del plan o programa de trabajo que él se ha trazado, tratando de beneficiar no solamente a una zona determinada, sino de confortar a todas las

entidades, pero con base a todo esto pretende restarle importancia a los Municipios.

Así pues, nos dicen que el régimen fiscal por medio de la ley y los convenios de coordinación establecen una distribución de los ingresos de impuestos realmente abusiva en favor de la Federación, mientras la Federación disfruta de un 80% de las contribuciones federales, los Estados le son entregados un 17% y tan solo un 3% participan los 2,412 Municipios existentes en el país. Con este régimen no es posible ningún desarrollo de los Estados ni mucho menos de los Municipios, condenándolos a una dependencia absoluta respecto de la Federación.

Es por ello, que resulta fundamental delimitar la competencia en materia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, haciendo una referencia en forma breve al Sistema de Participación Federal de donde deriva la competencia de la primera con respecto a los segundos.

"Por lo tanto, conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, los Estados o provincias, como se les denomina en otros países, y los Municipios; con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las

contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados".⁶⁰

Sin embargo, nos mencionan que en el derecho tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal que es el Estado y que solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria.

Faya Viesca afirma que en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federales y locales, a saber lo mencionaremos, mismas que son las siguientes:

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación.

2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados.

3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

⁶⁰

Margán Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 11a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1993; p. 247

Parece ser que la que mejor garantiza la independencia de la Federación y de cada Estado es la tercera, que fue elegida por la mayoría de los Estados federados, ya que la capacidad funcional del Federalismo presupone, al menos para los Estados miembros fuentes financieras independientes. Sin embargo las crecientes demandas económicas por parte de los Estados federados para atender las necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etc., han obligado a que los gobiernos busquen más recursos cada vez, robusteciendo su recaudación y debilitando en consecuencia, la de los Estados miembros.

En efecto, las competencias tributarias están divididas entre el poder Federal y los Estados, pero esto no quiere decir que por el hecho de que estén divididas, se dé en nuestro país un justo equilibrio competencial en materia tributaria; precisamente una de las causas de un desarrollo inadecuado del Federalismo mexicano ha constituido en que las principales competencias tributarias de origen, están otorgadas al poder Federal. ⁶¹

Lanz Cárdenas, hace una división de potestades tributarias, que son muy importantes mencionarlás, en vista de que nos sirven para tener una visión general de las facultades que tiene cada uno de los que conforman la Federación.

⁶¹ Cfr.; Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. régimen constitucional del sistema federal. México: Ed. INAP, 1988; p. 40

- **DE LA FEDERACION:**

- **Facultades ilimitadas y concurrentes con Estados y Municipios (artículo 31 fracción IV; artículo 73 fracciones VII y XX).**

- **Facultades exclusivas (artículo 73 Fracción XXIX incisos 1, 2, 3 y 4; artículo 118 fracción I; artículo 131).**

- **Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (artículo 73 Fracción XXIX, inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f, g).**

- **Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII; artículo 118, fracción I).**

- **DE LOS ESTADOS:**

- **Facultades ilimitadas y concurrentes con la Federación (artículo 31, fracción IV; artículos 40, 41, 115 y 124).**

- Facultades de participación en impuestos federales (artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g).
- Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (artículo 117, fracción IX).
- Facultades delegadas por leyes federales.
- Facultades prohibidas por la Constitución (artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII; artículo 118, fracción I).
- Facultades prohibidas por leyes federales.
- **DE LOS MUNICIPIOS:**
- Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (artículo 31, fracción IV; artículo 115, fracción II).

- Facultades de participación en impuestos federales (artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subinciso a).
- Facultades delegadas por leyes federales y estatales.
- Facultades prohibidas por la Constitución (artículo 115 fracción II; artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII; artículo 118, fracción I).
- Facultades prohibidas por leyes federales y estatales. ⁴²

Es importante precisar que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de acuerdo a lo que dispone el artículo 73, fracción VII de la Constitución, no obstante aún cuando esta es una facultad concedida a la Federación, los Estados también pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación. Sin embargo la facultad impositiva de los Estados si se encuentran expresamente limitadas estos no podrán establecer gravámenes para cubrir gastos estatales y de acuerdo con nuestra Constitución sólo la Federación puede

⁴² Cfr.: Lanz Cárdenas, José Trinidad. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. México, D.F.: Ed. Universidad Autónoma del Sureste, 1982; pp. 33 y 34

gravar la entrada, salida o circulación de mercancías o cosas por el territorio nacional y no así para los Estados y Municipios.

Lo anterior, se desprende del artículo 73, fracción XXIX de nuestra Ley Suprema, consignándole como facultad exclusiva de la Federación establecer contribuciones y de la que señala algunas materias que son gravadas y son las siguientes:

- Comercio exterior;
- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma Constitución;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- Energía eléctrica;
- Producción y consumo de tabacos labrados;
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- Cerillos y fósforos;

- Agua miel y productos de su fermentación;
- Explotación forestal;
- Producción y consumo de cervezas.

Como hemos visto, se enumeran determinadas fuentes impositivas, pero a pesar de ello no significa que está impedido para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, es decir dentro del artículo 73, fracción VII de la misma Constitución, se establece que si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, esta se encuentra facultada para gravar cualquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto.

De aquí nace lo que se conoce como la doble tributación, ya que de una misma base puede estar gravada tanto por el gobierno central como por los Estados y al respecto a este problema originado por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y las entidades federativas; han surgido diversos estudios cuya tendencia ha sido la de otorgar mayores facultades impositivas a los gobiernos centrales a través de diversos mecanismos.

De todo esto se desprende el problema de la concurrencia de la Federación, los Estados y Municipios en materia impositiva y

la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias. A raíz de ello, Flores Zavala nos da las siguientes conclusiones:

"I. El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

"II. Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación. La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en tres formas:

- "a). Expresamente, enumerando los impuestos respectivos (Artículo 73, Fracción XXIX).
- "b). Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa (Artículo 73, Fracción X).
- "c). Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (Artículo 117, Fracción III).

"III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (Artículo 117, Fracción IX).

"IV. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Artículo 118, Fracción I).

"V. La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

"VI. La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación". "

"Para tratar de resolver el caos y la anarquía que existen en materia impositiva, por falta de una delimitación adecuada de la competencia entre la Federación y los Estados, se han sugerido las alternativas siguientes:

"a) Que constitucionalmente sólo la Federación pueda establecer contribuciones y de su rendimiento otorgar participaciones a los Estados, o

⁶³ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 9a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1967; pp. 335 y 336

"b) Que constitucionalmente sólo los Estados pueden establecer contribuciones y de su rendimiento concedan participación a la Federación". "

Consideramos que ambas soluciones son igualmente malas y que debilitaría al Sistema Federal Mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en solo uno de estos dos sujetos, el otro perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones; así, se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se encontrarían en manos de la Federación, atendidos al rendimiento que ésta les diera de la recaudación.

Podemos concluir que la concurrencia y la exclusividad en materia impositiva debieran entenderse más bien como sistemas de control. Por un lado, la concurrencia evita que se pierda el equilibrio entre el Gobierno central y los Estados y por otro, la exclusividad tanto de la Federación como de sus miembros atiende al interés de que, tanto la una como los otros, tengan elementos suficientes para sus objetivos.

" Margán Manautou, Emilio. Op. cit.; p. 253

3.1.1 LEY DE COORDINACION FISCAL.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia se manifestaba a medida que el desarrollo avanzaba, era que las leyes establecían un porcentaje mínimo participable para los Municipios y que se distribuía conforme la decisión de las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, como consecuencia de lo anterior, se estableció un nuevo tipo de relaciones igualitarias y permanentes entre Federación y Estados incluyendo al Distrito Federal y esto dio como resultado la Ley de Coordinación Fiscal; esta ley fue promulgada el 22 de diciembre de 1978, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del mismo año, de la que entró en vigor el 1 de enero de 1980.

Cabe mencionar que, respecto a los problemas antes apuntados, se estableció que la coordinación es la solución que se encontró en el Estado mexicano a fin de arreglar los problemas de la concurrencia fiscal en los tres niveles de gobierno; en vista de que se consideró como un sistema nacional jurídico administrativo donde a través de acuerdos y convenios se expresa la voluntad soberana de los entes públicos con capacidad jurídica para convenir en materia fiscal, Federación y Estados y se decide la participación en tales convenios a los Municipios.

Esta ley, junto con nuevos convenios de adhesión y colaboración administrativa, marca un sistema de coordinación, dentro del cual ninguna modificación se efectúa si no es con el consenso de todos los participantes, además se creó un sistema de participación con un enfoque diverso del que se venía manejando. Por ejemplo, así tenemos que establece entre otras cosas que la Federación está obligada a entregar las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, cinco días después de aquel en que el Estado las reciba y para el caso de mora, se generarán a su cargo intereses a la tasa de recargos correspondientes, en caso de incumplimiento, la Federación está obligada a entregar las participaciones directamente a los Municipios, descontándolas del monto que corresponda al Estado. Esta disposición se encuentra plasmada en el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra dice:

Artículo 6°.- "...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 corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. ..."

El objeto de esta ley es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, así como establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

3.1.2 CONVENCIONES NACIONALES FISCALES.

Como hemos señalado anteriormente, los problemas que representaba la concurrencia en materia fiscal, obligaron a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre la Federación, Estados y Municipios; antes de que surgiera la Ley de Coordinación Fiscal, se dieron tres convenciones Nacionales en materia fiscal, la primera convención se celebró en 1925, la segunda fue en 1932 y la tercera se llevó a cabo en 1947, de las cuales es menester señalarlos porque dieron pie para que se analizara el sistema de participación económica.

La primera convención fue en 1925, cuya finalidad fue dar fin a los problemas del régimen impositivo que se oponía a la creación de una unidad económica nacional, a esta convención asistieron los diversos gobernadores de los Estados, los objetivos de la reunión eran los siguientes:

- Delimitar las competencias entre Federación y Estados en materia de impuestos.

- Elaborar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República.

- Crear un órgano permanente que estudiara las necesidades de la economía nacional y que propusiera las medidas a tomar en materia fiscal, así como vigilar el cumplimiento del plan.

Esta convención no brindó los resultados esperados, solamente sirvió para profundizar en el conocimiento del problema fiscal nacional por lo que se convocó la segunda convención.

Esta segunda Convención Nacional Fiscal se realizó en 1932 cuyos objetivos fueron los siguientes:

- Revisar las conclusiones de la convención fiscal anterior.

- Estudiar el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales.

- Determinar las bases para unificar los sistemas locales de tributación y la coordinación de ellos con el sistema federal.
- Estudiar y determinar los medios adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano más capacitado para encargarse de ellos.

De los resultados de esta convención destacaron:

- El establecimiento de la comisión permanente.
- La reducción al 15% de la contribución federal que se obtuvo en 1934.
- Una iniciativa de reforma constitucional para delimitar la acción impositiva en favor del gobierno federal en diversas actividades industriales que no fue aprobada.
- La reforma de 1940 de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, sancionando muchos de los conceptos solicitados en la iniciativa del punto anterior.

La última convención se efectuó en el año de 1947, esta se llevó a cabo con el objetivo de realizar una estructura fiscal basada en la unidad común mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, Estados y Municipios.

Las conclusiones que se destacaron entre otras eran las efectuadas en materia de impuestos sobre sueldos y salarios; sobre herencias y legados; sobre la propiedad raíz e impuestos a la agricultura y ganadería.

Uno de los puntos importantes fue la sugerencia de un impuesto sobre las ventas al consumo para sustituir los múltiples impuestos que la Federación, Estados y Municipios mantenían sobre el comercio, con ello se pretendía uniformar la legislación, tal fue el impuesto Federal sobre ingresos mercantiles.

De todas sus conclusiones, obtuvieron muchos resultados de las cuales enumeraremos las que a nuestro juicio son importantes y que tienen una conexión con el tema que estamos tratando y que a saber son:

- Expedición de la Ley Federal sobre ingresos mercantiles en diciembre de 1947.

- Derogación de la Constitución Federal de contribuciones por la ley de ingresos de la Federación de diciembre de 1948.

- Expedición de la ley para el pago de participaciones en el impuesto Federal sobre ingresos mercantiles, en diciembre de 1948.

3.1.3 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

A raíz de dichas convenciones, en 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal, la cual habría de evolucionar en lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya finalidad tiene entre otras cosas, coordinar el régimen fiscal de los miembros de la Federación estableciendo la participación que corresponde a estas entidades en los ingresos federales, dando las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, además establece cuáles son y cómo se constituyen los organismos relativos a la materia de la Coordinación fiscal y da las bases para su organización y funcionamiento.

Aunado a todo lo anterior, es importante mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para

adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para así poder recibir las participaciones en ellas establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo anterior, lo dispone el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal que establece lo siguiente:

ARTICULO 1º.- "... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante, la distribución de los fondos que en la misma se establecen".

La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no es relación con algunos ingresos de la Federación. Debe, también publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad.

El sistema de participaciones constituye la parte medular del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su importancia radica en que con el paso del tiempo, las entidades federativas y no sólo estas sino también los Municipios, dependen más de los recursos

provenientes de esa fuente de ingresos para constituir presupuestos.

En su concepción original la Federación a través de tres fondos era la manera de como hacía partícipes a los Estados y Municipios de la recaudación Federal y que a saber eran las siguientes:

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
3. Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones.- Se formaba por el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, excepto los de comercio exterior y con el 0.5% del rendimiento de los impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.- Fue creado como una necesidad de favorecer en mayor medida a las entidades menos beneficiadas con el Sistema de Participaciones del Fondo General y que son las de menor desarrollo económico relativo; se formaba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos.

El Fondo de Fomento Municipal.- Fue creado en 1981 por modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal y que de algún modo viene a establecer una compensación al Municipio por los impuestos que la Federación ha ido haciendo de su exclusiva competencia.

Todas las reglas para la formación de estos fondos como los de distribución, han ido sufriendo muchas reformas en el transcurso del tiempo, los que inclusive llevaron a la desaparición del Fondo Financiero Complementario de participaciones de 1988.

Es de considerarse, que el sistema de participaciones sufrió un cambio para reconocer, que el origen de estas presiones de las entidades era por el crecimiento de la población y la preocupación por aumentar sus ingresos frente a sus compromisos, al mismo tiempo para satisfacer sus necesidades.

De esta manera presentaremos un extracto general de la actual conformación de los diferentes fondos contenidos por el Sistema.

- FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Las participaciones se constituyen conforme a un fondo general, en un nivel del 20% de la recaudación federal participable, la cual consiste en la recaudación que obtiene el gobierno federal en su ejercicio fiscal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería,

disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, esto es en base al artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTICULO 2°.- "El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

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

"No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo...

"Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3°-A de esta ley..."

El Fondo General se distribuye conforme al artículo 2º, fracción I de este mismo precepto invocado con anterioridad, en forma directa en relación al total de la población de cada entidad en un 45.17%.

ARTICULO 2º.- ... "El Fondo General de Participación se distribuirá conforme a lo siguiente:

"I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio que se trate.

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

En la fracción II de este mismo artículo 2º, se aplica conforme a esta disposición otro 45.17%, conforme al incremento de la recaudación asignable obtenido en el año anterior, aplicándole el coeficiente de participación del año previo al cálculo. Ello con el fin de que el coeficiente de participación se vea influido con la importancia que vaya obteniendo la recaudación asignable, que para estos fines son la recaudación que se obtenga por los impuestos de automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y en especial sobre producción y servicios, lo que básicamente se

distribuye conforme a sus ventas en el país, esto es de acuerdo al artículo 3° de la misma ley.

Para lograr el entendimiento de lo que hemos expuesto, es necesario transcribir lo que nos dice este artículo.

ARTICULO.- ...

"II. El 45.17%, en los términos del artículo 3° de esta ley". ...

ARTICULO 3°.- "La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2° de esta ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP = \frac{\sum B^i}{t \quad TB}$$

Donde:

$CP = \frac{\sum B^i}{t}$ Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

$TB =$ suma de B^i

$i =$ Cada entidad federativa.

$$B_i = \frac{\frac{i}{(CP)_{t-1}} \quad \frac{i}{(IA)_{t-1}}}{\frac{i}{IA_{t-2}}}$$

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

IA = Impuesto asignable de la entidad *i* en el año *t-1* inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especialmente sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos."

También se menciona en el mismo artículo 2°, en su fracción III, que el 9.66% restante se distribuye en proporción inversa al resultado de la aplicación de los dos criterios anteriores. Ello, para atenuar los efectos irregulares de su aplicación.

ARTICULO 2°.- ...

"III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se

refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate". ...

Ahora bien, también se establece que el Fondo General de Participaciones se incrementa con el 1% de la recaudación federal para distribuirse entre las entidades federativas coordinadas en materia de derecho, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público más la proporción que representen en la recaudación federal las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso.

ARTICULO 2°.- ...

III.- ...

"El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará en el por ciento que representen

en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso". ...

Continuando con el análisis relativo al Fondo General de Participaciones, cabe destacar que del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación es de 80%, esto se desprende del propio artículo 2º de la misma ley en comento y que a la letra dice:

ARTICULO 2º.- ...

... "También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989". ...

Existen otras varias participaciones de las cuales pueden gozar las entidades y los Municipios. Por ejemplo, en forma adicional, las entidades pueden participar en los productos de la

Federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, así las entidades recibirán hasta el 50% del monto cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales.

También cabe aclarar que conforme convenios las entidades, que administren el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles recibirán el 100% de la recaudación, de la cual corresponde el 20% a los Municipios.

ARTICULO 2°.- ...

"Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, esta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

"Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular,

recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva".

- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

De acuerdo al artículo 2-A, en su fracción III de esta misma ley, se observa con precisión que el 1% de la recaudación federal participable se distribuye de la siguiente manera:

Corresponderá a todos los Municipios en un 16.8% destinados a formar un Fondo de Fomento Municipal y del que se destinará el 83.2% para las entidades que se coordinen en materia de derecho.

ARTICULO 2º-A.- "En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente: ...

"III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

"a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

"b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley". ...

- RESERVAS DE CONTIGENCIA.

La Federación ha creado lo que se llama reservas de contingencia, consistente en un monto equivalente al 0.25% para garantizar que las participaciones de las entidades crezcan u obtengan, por lo menos un incremento en participaciones igual al incremento de la recaudación federal, de la cual deberán participar los Municipios.

ARTICULO 4°.- "Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dichas reservas será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2° y 2°-A fracción III de esta ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

"La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

"De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2º-A de esta ley.

"Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º-A, fracción III, inciso b), de esta ley.

"El monto en que la entidad federativa de que se trate se ve afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente el cierre de cada ejercicio fiscal".

No obstante, a pesar de lo antes analizado, hay un reconocimiento general respecto al agotamiento del Sistema de Coordinación Fiscal en vigor, así como su revitalización, en virtud de que debe considerarse en la nueva relación económica aspectos tales como la asignación de competencia y funciones de acuerdo a las ventajas relativas, políticas y económicas de la Federación, Estados y Municipios.

De acuerdo a este enfoque, consideramos que respecto al Sistema de Participación Fiscal vigente, presenta una serie de limitaciones que obliga a su revisión y reforma integral, por los motivos que hemos encontrado en el transcurso de nuestro estudio, y que a continuación las enumeraremos:

- Es parcial, porque no considera responsabilidades de gobiernos y gastos y crédito público.

- Prácticamente es nula la posibilidad de acción de las entidades para mejorar sus coeficientes de participación.
- Falta transparencia en la determinación de los montos.
- Existen frecuentemente retrasos en la entrega de recursos.
- Provoca descompensaciones periódicas a distintas entidades por cambios que se introducen en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones.
- Da lugar a presiones a las entidades por medio del mecanismo ingreso coordinado con gasto público discrecionalmente aplicado.

Con todo esto, concluimos que fortalecer el Federalismo implica transferir a los Estados y Municipios, atendiendo a sus particulares la capacidad de resolver sus necesidad a través del ejercicio cabal y responsable de las potestades que les corresponde, teniendo como base el equilibrio de poderes, instancias y competencias. Hacerlo de manera paulatina, pero firme, de la que debemos reconocer que son los Estados y Municipios

quienes, al estar más cerca de los ciudadanos, conocen mejor sus necesidades de servicio y sobre todo, las oportunidades para el desarrollo local.

3.2 EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA.

La hacienda de los Municipios se formará como lo previene el artículo 115 de la Constitución en su fracción IV; y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la legislatura competente.

Con todo lo dispuesto por la norma Constitucional que se comenta, resulta importante observar que los Municipios efectúan una serie de actividades con el objeto de satisfacer sus propias necesidades de recursos económicos, humanos, materiales, etc., que se realizan a través de la ejecución de actividades administrativas.

De esta manera, la actividad hacendaria de los Municipios consiste en recaudar los ingresos derivados de los bienes que le pertenezcan de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local aprueben en su favor, de las participaciones estatales y federales y de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Sabemos que los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, y dentro de esa libertad no pueden establecer contribuciones puesto que le corresponde solamente a las legislaturas de los Estados señalar las contribuciones que le corresponde a sus respectivos Municipios. Al respecto señalaremos la siguiente Jurisprudencia:

IMPUESTOS MUNICIPALES. NO LOS PUEDEN ESTABLECER LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO, SINO LA LEGISLACION LOCAL.

"Es cierto que el artículo 115, de la Constitución General de la República concede autonomía a los municipios para administrar libremente su hacienda y que la misma se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas locales; pero esta libertad no significa que los municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas legislaturas y lo que se confiere a los municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, como lo dispone, además el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de México; ni la ley de Hacienda Municipal faculta a los Ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde

a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 70, fracción XX, de la citada Constitución local, discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formulan los ayuntamientos, así como decretar los ingresos que deben construir la Hacienda Municipal, según la fracción VI del repetido artículo 70, por lo que corresponde al Congreso Local establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos para los efectos ya mencionados". **

Amparo en revisión 152/72.- Bacardí y Cía., S.A. 19 de marzo de 1972.- Unanimidad de votos.- Ponente: Martín Antonio Ríos.

Dentro de la legislación, se desprenden varias doctrinas que clasifican en dos tipos los elementos que integran la hacienda municipal, y que son las siguientes:

- Los recursos patrimoniales integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio y los rendimientos y utilidades que estos le producen.

** Semanario Judicial de la Federación. Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; 7a. época, Volumen 39; p. 41

- Los recursos financieros integrados por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos y empréstitos concedidos al ayuntamiento.

- El conjunto de funciones, actividades y tareas en materia de recursos, patrimonio y gasto público que conforman la administración hacendaria municipal, puede agruparse en cuatro grandes grupos que son:

- Funciones generales para los tres campos de actividades: ingresos, gasto y patrimonio. Su realización y desarrollo implica visualizar la administración hacendaria en su conjunto. Dentro de ellas se ubican la programación y la presupuestación, la complementación legal, la organización y desarrollo de métodos de trabajo.

- Funciones operativas relacionadas con el proceso de captación de recursos, el ejercicio de gasto público municipal y la administración del patrimonio.

- Funciones que por su naturaleza constituye un apoyo a las actividades operativas, tales como los sistemas de información hacendaria municipal y de contabilidad y rendición de la cuenta pública.

- Funciones que se relacionan con la dirección, coordinación y evaluación del proceso de captación de recursos, el ejercicio del gasto público municipal y la administración del patrimonio.

El Municipio, con el propósito de operar la estructura de su hacienda pública, en cuanto a sus recursos patrimoniales y financieros, el gasto público y la deuda, deberá definir las acciones que comprendan a cada uno de los cuatro grandes grupos citados, cuidando de que se establezcan sus objetivos, metas y estrategias particulares, a fin de que se determinen las tareas a ejecutar. Estas funciones se definirán a través de la política hacendaria municipal, la cual constituye una de las herramientas con que cuenta el Municipio de carácter instrumental, pues se emplea para operar objetivos diversos relativos a cada grupo de funciones.

Esta política puede subdividirse en tres ámbitos de aplicación:

- a. Política tributaria, en la cual se determinan las decisiones de acción relacionadas con las cargas por impuestos, derechos, contribuciones especiales y otros gravámenes municipales.

- b. Política de gastos o presupuestal, donde se definen los rasgos que deberá jugar el gasto municipal en cuanto a su monto, orientación y estructura.

- c. Política de financiamiento o de ingresos, representada por las decisiones respecto a la determinación del nivel de ingresos y la participación relativa de cada fuente dentro del presupuesto global.

Se han elaborado diversas clasificaciones de los recursos municipales, puesto que la obtención de recursos es posible gracias a la Ley de Ingresos Municipales, ya que en ella se expone una relación completa de todos los conceptos de ingresos municipales que deberán ser cobrados por la tesorería para sufragar los gastos del Municipio. Sin olvidar que puede variar si se toman en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda Municipal, propias de cada Estado.

La Ley de Ingresos Municipales se establecen de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el Municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos. De conformidad con el artículo 115 Constitucional, el proyecto de esta ley debe ser elaborado por el Municipio, quien deberá hacerlo con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, el Código Fiscal Municipal,

la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

Los ingresos municipales pueden definirse como los recursos financieros que recibe a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos del Municipio. En consecuencia se estructuran en base a todos los recursos monetarios que recibe el Municipio.

Los ingresos se clasifican en dos grupos, que son:

- Ingresos ordinarios.
- Ingresos extraordinarios.

LOS INGRESOS ORDINARIOS.- Son los que perciben en forma constante y regular, estos se conforman por:

- . Impuestos;
- . Derechos;
- . Productos;
- . Aprovechamiento; y
- . Participaciones.

. **Impuestos:** Son las contribuciones que el Estado cobra obligatoriamente a todos aquellos individuos que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Algunos ejemplos de impuestos municipales son:

- El impuesto predial.
- El impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.
- El impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.
- El impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.
- El impuesto de plusvalía o mejora de la propiedad.
- El impuesto por el ejercicio de profesiones médicas.

. **Derechos:** Estos son los pagos que percibe el Municipio a cambio de las prestaciones de un servicio de carácter administrativo. Para la fijación de los diversos conceptos que podrá cobrar el Municipio, se debe tomar en cuenta si el Estado se encuentra coordinado con la Federación en materia de derecho y en su caso, sujetarse a lo que señala la Ley de Coordinación Fiscal. Algunos ejemplos de derechos son:

- Licencia de construcción, reparación o restauración de fincas.
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.

- Uso de las vías públicas por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública o por derechos de estacionamiento de vehículos.
- Por abastecimiento de agua potable.
- Por alumbrado público.
- Por recolección de basura.
- Por servicios de rastro.
- Por mercados.
- Por panteones.
- Por parques y jardines.
- Por servicios de vigilancia.

- **Productos:** Se componen de los cobros que hace el Municipio por al aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales. Algunos ejemplos de productos son:

- Los derivados de conceptos de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc.).
- La venta de bienes muebles e inmuebles.

- **Aprovechamiento:** Son todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Algunos ejemplos son:

- Multas,
- Recargos,
- Reintegros,
- Donativos,
- Indemnizaciones por daños a bienes municipales,
- Sanciones.

- **Participaciones:** Son los porcentajes que corresponden a los Municipios en los ingresos federales y que se encuentran establecidos en las leyes federales y estatales. Este concepto es de gran importancia para los municipios, ya que representa una de las principales fuentes de ingresos.

LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.- Son los que percibe el Municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas

tiene que buscar recursos adicionales. Los ingresos extraordinarios se integran por:

- . Créditos.
- . Contribuciones especiales.

. **Créditos:** Son los ingresos que percibe el Municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones; los créditos pueden ser otorgados por:

- La federación;
- El Estado;
- Por Instituciones Nacionales de Crédito.

. **Contribuciones especiales:** Son aquellos recursos que recibe el Municipio eventualmente, por ejemplo, cuando al Ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por la realización de dicha obra.

3.2.1 AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL.

Las necesidades de los Municipios crecen en proporción considerable, de la que los Municipios deben satisfacer de la mejor manera la solución, a los problemas más apremiantes de su población, mediante la prestación de una serie de servicios

públicos, de la que si se suspende ocasionaría perjuicios, de ahí que es necesario que los Municipios gocen de una sólida situación financiera que les permita sufragar todo lo necesario así como proporcionar un bienestar a la población.

En virtud de que los Municipios no tienen plena potestad jurídica tributaria, son los Estados los que a través de sus legislaturas les autorizan las contribuciones que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, por lo que viene a reducir cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar. Por ello, siempre ha sido una preocupación para que los Municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para que puedan satisfacer sus gastos, y por ende, subsistir en forma autónoma.

La mayoría de veces, las posibilidades de conflicto entre el Municipio y el Estado se suscitan por las causas siguientes:

- Por el incumplimiento total o parcial por parte de las legislaturas en el establecimiento de las contribuciones fiscales exclusivas de los Municipios.

- Por la omisión de las legislaturas en el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales entre los Municipios de un Estado.

- Por el incumplimiento de la entrega efectiva de participaciones federales.

- Por el establecimiento de limitaciones respecto de contribuciones municipales exclusivas u otorgamiento de exenciones o subsidios en dichas materias.

El sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal ha demostrado que el centralismo es una de las causas fundamentales que ha mantenido una dependencia económica por parte de los Municipios con la Federación. Así, los Municipios han tenido poca generación de recursos propios. Esta afirmación se basa en un diagnóstico reciente elaborado en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública.

Consideramos, que la ausencia del poder tributario del gobierno municipal y el poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal, son los dos problemas que existen en cuanto a las leyes de Ingresos Municipales.

Dentro de las limitaciones atribuibles a la autoridad municipal, el diagnóstico mencionado señala que existen siete causas fundamentales:

1. La incapacidad técnica.

2. Las deficientes sistemas administrativas.
3. La mínima o nula información al contribuyente.
4. La ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución.
5. La ausencia o deficiente control de cumplimiento.
6. La falta de comunicación entre el pueblo y la autoridad.
7. El burocratismo y negligencia.

Señalamos que estas limitaciones pueden ser superadas con el apoyo de la Federación bajo un sistema integral directo de asesoría técnica financiera a los servidores municipales encargados de la administración hacendaria. El gobierno federal debe contribuir a superar estos problemas realizando programas constantes de capacitación, esquemas de información oportunas de cobertura nacionales a los contribuyentes, adopción de técnicas para los Municipios y sobre todo una mejor comunicación por parte de las autoridades financieras de la Federación con los Ayuntamientos.

La gran mayoría de la población sostiene que es bien sabido que aproximadamente el 80% de los ingresos derivados de la recaudación se concentran en la Federación; estimamos que en cuanto

a la distribución que hace la Federación a los Estados y Municipios, debe tomar en cuenta cuatro criterios, que son los siguientes:

- Considerar el grado de desarrollo económico-productivo (la aportación de una economía estatal a la nacional).

- Determinar la contribución de cada entidad a la recaudación total. En otras palabras, el potencial fiscal.

- Estimular a los Estados a aumentar la recaudación participable y a los ingresos coordinados, y

- Contribuir a garantizar una asignación de recursos justa y equitativa a los Estados de menor grado de desarrollo.

El federalismo fiscal en este punto debe ser entendido como una corresponsabilidad de acciones por parte de la Federación y los Municipios, y no como una absorción o concentración de materias por parte de la primera sobre la segunda.

En materia financiera municipal tenemos que la dependencia de estas con la Federación y la limitación de espacios tributarios asignables a los Municipios hacen que los recursos financieros de los Municipios tiendan a la baja y con ello no se

cumple la autonomía financiera municipal, de la que es esencialmente necesaria para un fortalecimiento municipal. “

3.3 INDICADORES SOCIOECONOMICOS E INDICE DE MARGINACION MUNICIPAL.

En México, la mayor parte de los Municipios son rurales y algunos tienen grandes zonas marginadas, que están a un lado del desarrollo económico y político.

Salvo algunas excepciones, los Municipios viven dentro de una situación crítica, pues hoy en día, la existencia de sufragar muchas necesidades entre sus habitantes como el de vivienda, educación, etc., ocasionan verdaderos problemas y que en forma grave se ven afectados si no se logra plantear una verdadera solución que logre la satisfacción de la población.

La falta de recursos económicos suficientes, en la gran mayoría de los Municipios originan situaciones muy serias que afectan a la comunidad, pues estos problemas que van desde la delincuencia hasta la creación sin ningún control, de nuevos centros de población que carecen de toda clase de servicios públicos y que esto afecta y compromete seriamente las haciendas municipales.

“ Cfr.: Federalismo y Descentralización. En la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 51; México: INAP; p. 43

En el marco de la pobreza municipal, el concepto de marginación lo dan como una situación social que se asocia con los fenómenos de desintegración de la familia y de la comunidad; combatir la marginación requiere de una acción del Estado para reconstruir las bases organizativas de la sociedad que es la familia y la comunidad.

La marginación también es considerada como un fenómeno estructural múltiple, que valora las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

Dentro de este marco, la pobreza tiene una gran relación con lo mencionado, pues son fenómenos complementarios, ya que es una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer sus necesidades básicas. No obstante, todo ello ha sido objeto de varios estudios, uno de ellos es el que llevó a cabo la Dirección General de Estudios de Población en 1990, que para nuestra información es de gran importancia puesto que propicia a contribuir la integración de elevar el bienestar social y el mejoramiento productivo en los niveles de vida de la población y en especial de aquellos grupos que, en el campo y en la ciudad, se encuentran desprotegidos y viven en extrema pobreza.

Es de señalarse que el estudio de la población marginada, es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas

causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción - distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos.

Así, la marginación social puede ser entendida como un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

El índice es una medida que valora dimensiones estructurales de la marginación social en México, por consiguiente la información censal permite captar un análisis integrado y comparativo del impacto global que las carencias tienen en cada uno de los Municipios, examinando diversos factores relacionados con las condiciones de vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios y ubicación geográfica de la población.

Varios son los agentes que impiden un desarrollo total, uno de ellos como lo hemos mencionado es la vivienda, puesto que, el acceso y alojamiento a una vivienda adecuada a las necesidades constituye uno de los bienes más importantes para asegurar la participación en el proceso de desarrollo y favorecer al mismo tiempo el proceso de integración familiar, propiciando un clima

favorable para los miembros de una comunidad, reduciendo las tasas de morbilidad y de comportamientos ilícitos.

En efecto, la población que habita viviendas que carecen de varios tipos de servicios como energía eléctrica, agua entubada, drenaje y excusado están expuestos a un alto índice de enfermedades como las gastrointestinales, dermatológicas y respiratorias, entre otras, padeciendo un atraso para lograr una educación adecuada y bloqueándose las posibilidades de una integración familiar. ⁶⁷

La falta de recursos, sobre todo en los pequeños Municipios, origina tolerancia de actividades consideradas inmorales, aun cuando no ilegales, así como la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de lograr ingresos para las arcas municipales. Así vemos como la mayoría de los Municipios sin recursos económicos, y también un buen número de los llamados importantes, perciben, si no como principales, elevados recursos de la explotación del vicio (cantinas, bares, casas de asignación, etc.); multas por la detención, con cualquier pretexto, de personas en estado de embriaguez, infracciones de tránsito originadas por cambios en la circulación y que los automovilistas desconocen, sobre todo, por falta de avisos oportunos o señales durante la noche, etc.

⁶⁷ Cfr.; Consejo Nacional de Población. Indicadores Socioeconómicos e índice de Marginación Municipal, 1990, primer informe técnico del proyecto desigualdad regional y marginación municipal. México: 1993; p. 15

"Agudiza la situación económica de los Municipios la mala administración de los recursos o la sustracción de los mismos en beneficio de sus funcionarios, pues los habitantes se niegan a colaborar con aportaciones mayores a las que las leyes les obligan, peleándose, inclusive, toda gestión tendiente al aumento de los gravámenes o precios existentes.

"En esos casos, para que los contribuyentes entreguen más de lo que legalmente les corresponde, los funcionarios municipales deben ser sus amigos o restituirles con favores o privilegios sus desprendimientos, o bien, que simplemente les demuestren su agradecimiento. De no ser así, no hay colaboraciones extraordinarias.

"Hoy en día, los Municipios requieren del auxilio económico extraordinario de sus habitantes y para lograrlo sus funcionarios deben no sólo actuar con la mayor limpieza posible en el manejo de los fondos públicos, sino aceptar su participación en la cosa pública mediante el respeto al derecho de voto, y también solicitando su parecer u opinión en las decisiones más importantes, a través de comisiones o consejos de planeación. Únicamente así con el respaldo económico, moral y cívico de sus habitantes, pueden los Municipios sortear los grandes problemas y satisfacer las crecientes necesidades sociales a su cargo". "

** Margáin Manautou, Emilio. Op. cit.; pp. 269 y 270

Por otra parte, la falta de participación o integración al sistema educativo deviene en forma significativa la carencia de lograr una capacidad favorable para salir adelante, cuyas posibilidades de obtener un buen empleo son mínimas, por tanto, la falta de participación en el sistema educativo que se registra en la mayoría de la población comprende la mayor intensidad de la marginación social.

Aunado a todo lo anterior, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal nos proporciona los siguientes datos, que consideramos de suma importancia mencionarlas para complementar nuestro análisis sobre este problema.

Los 10 Municipios con mayor y menor población en el país.

(más poblados)	habitantes
1. Guadalajara, Jalisco	1'628,617
2. Nezahualcóyotl, Edo. de México	1'259,543
3. Ecatepec, Edo. de México	1'219,238
4. Monterrey, Nuevo León	1'069,238
5. Puebla, Puebla	1'054,921
6. León, Guanajuato	872,453
7. Cd. Juárez, Chihuahua	797,679
8. Naucalpan de Juárez, Edo. de México	786,013
9. Tijuana, Baja California	742,686
10. Zapopan, Jalisco	711,876

Datos estadísticos basados en información proporcionada por el INEGI (XI Censo General de Población y Vivienda).

(menos poblados)	habitantes
1. Santiago Tepetlapa, Oaxaca	149
2. Magdalena Jicotlán, Oaxaca	157
3. Santo Domingo Tlapayapan, Oaxaca	175
4. San Pedro Yoconama, Oaxaca	236
5. San Mateo Tlapiltepec, Oaxaca	261
6. San Miguel Tecomatlán, Oaxaca	
272	
7. Santiago Nezapilla, Oaxaca	335
8. San Antonio Acutla, Oaxaca	337
9. San Cristóbal Sochixtlahuac, Oaxaca	353
10. San Javier, Sonora	372

Datos estadísticos basados en información proporcionada por el INEGI (XI Censo General de Población y Vivienda).

Municipios con mayor y menor densidad poblacional en la país.

(mayor densidad)	habitantes/Km ²
1. Nezahualcóyotl, Edo. de México	19,854,08
2. Guadalajara, Jalisco	8,949,92
3. Tlalnepantla de Baz, Edo. de México	8,423,12

4.	Ecatepec, Edo. de México	7,841,26
5.	Naucalpan de Juárez, Edo. de México	5,244,98
6.	Chimalhuacán, Edo. de México	5,182,41
7.	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León	5,029,99
8.	La Paz, Edo. de México	4,989,95
9.	Coacalco, Edo. de México	4,292,93
10.	Orizaba, Edo. de México	4,058,49
11.	Tampico, Tamaulipas	3,994,06
12.	Santa Lucía del Camino, Oaxaca	3,780,92

Datos estadísticos basados en información proporcionada por el INEGI (XI Censo General de Población y vivienda).

	(menor densidad)	habitantes/Km ²
1.	Coyame, Chihuahua	0.29
2.	Ocampo, Coahuila	0.30
3.	San Bartolo Yautepec, Oaxaca	0.36
4.	San Javier, Sonora	0.47
5.	La Colorada, Sonora	0.53
6.	Trincheras, Sonora	0.56
7.	Juárez, Coahuila	0.56
8.	Cucorpe, Sonora	0.58
9.	Pitiquito, Sonora	0.64
10.	Oquitoa, Sonora	0.65
11.	Bavispe, Sonora	0.70
12.	Ahumada, Sonora	0.71

Datos estadísticos basados en información proporcionada por el INEGI (XI Censo General de Población y Vivienda).

Los 10 Municipios con mayor índice de marginación en 1990.

	índice
1. Tehuipango, Veracruz	2.77
2. Metlatonoc, Guerrero	2.68
3. Coicoyan de las Flores, Oaxaca	2.64
4. Mixtla de Altamirano, Veracruz	2.62
5. San Simón Zahuatlán, Oaxaca	2.59
6. Santiago Amoltepec, Oaxaca	2.53
7. San Juan Cancún, Chiapas	2.49
8. Camocuautla, Puebla	2.41
9. Santa Lucía Mishuatlán, Oaxaca	2.40
10. Mitontic, Chiapas	2.35

Datos estadísticos basados en información proporcionada en el CONAPO (grado de marginación 1990).

Los 10 Municipios con menor índice de marginación en 1990.

	índice
1. Garza García, Nuevo León	-2.440
2. Coacalco, Edo. de México	-2.390
3. Coyoacán, D. F.	-2.354

4. Carranza, Sonora	-2.327
5. San Nicolás de las Garza, Nuevo León	-2.308
6. Cuauhtémoc, D. F.	-2.297
7. Miguel Hidalgo, D. F.	-2.287
8. Cuautitlán Izcalli, Edo. de México	-2.274
9. Ciudad Madero, Tamaulipas	-2.196
10. Chihuahua, Chihuahua	-2.181

Datos estadísticos basados en información proporcionada en el CONAPO (grado de marginación 1990).

3.3.1 EL ESTADO DE INDEFENSIÓN DEL MUNICIPIO.

Es interesante examinar los problemas que se presentan en torno al Municipio, ya que se ha planteado que a pesar de las grandes atribuciones que hoy goza esta institución jurídica, gracias a las reformas que se dieron en 1985, todavía no se ha logrado dar un verdadero desarrollo total, pues afirmamos, que el poder municipal, dentro del escenario estatal, contrasta el hecho de que todavía en la actualidad el Municipio está prácticamente en un estado de indefensión.

Para empezar, es preciso mencionar que en base a lo ya estudiado podemos afirmar que nuestra Constitución Política instituye al Municipio como uno de los tres niveles de gobierno para formar el sistema Federal mexicano, sin embargo, a pesar de

ello, al Municipio se le otorga la naturaleza de corporación administrativa, como si fuera dependencia de algún Poder Ejecutivo, no confiriéndole las funciones propias de cualquier otro nivel de gobierno.

Al respecto, es importante tomar en cuenta sobre el tema, la opinión del gobernador de Chihuahua Francisco Barrio Terrazas en su intervención dentro del Foro Nacional celebrado en Guadalajara, Jalisco, mismo que expresó lo siguiente:

... "Permítanme empezar por referirme a la que sin duda es la función más crítica de cualquier administración municipal: la seguridad pública. En un día cualquiera, el presidente municipal de una población mediana o grande, que puede ser el caso de Ciudad Juárez, recibe a un ciudadano que le pide su intervención directa para ordenar la detención de un homicidio, de un asaltante, de un violador. En repetidas ocasiones se me presentaban situaciones así gente que acudía conmigo y me decía: 'oiga mataron a fulano de tal, mi hermano, mi esposa; se sabe quien es el responsable; hay testigos presenciales, vieron cómo lo mató. Ahí anda en la colonia y, peor todavía, se ufana de tener conocidos aquí y allá y de que a él no se le puede detener'.

"El Presidente municipal se ve en la situación de tener que explicarle al ciudadano que la policía municipal es únicamente preventiva; que a menos que se dé el elemento de la flagrancia, no

puede haber detención. Imaginen ustedes -claro que lo pueden imaginar, porque casi todo lo hemos vivido- la frustración, el sentimiento de ese ciudadano que acude a un presidente municipal esperando solución, que su asunto se resuelva favorablemente, y lo único que encuentra son explicaciones de orden jurídico". "

Ante este panorama, el Municipio debe ser libre con responsabilidades; ejercer un federalismo real, que le permita tomar sus propias decisiones y estimular así su eficiencia, a fin de servir mejor al ciudadano y por ende los Municipios deben ser escuchados por la Federación y sobre todo ser respetados.

3.4 LA POLITICA PUBLICA Y DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La presencia fundamental de destacar, es el cambio que ha sido objeto el Municipio, en cuanto a su fortalecimiento como eje de desarrollo en sus diferentes aspectos, pero a pesar de ello, el Municipio como parte esencial de la República requiere para su desarrollo de estabilidad política, económica y social que garantice una plena confianza para poder actuar con honestidad.

El Municipio debe ser libre con responsabilidad. Un Federalismo ejercido con verdadera voluntad política y social, dará

" Foro Nacional: Hacia un Auténtico Federalismo. 1995; p. 269

por resultado el nacimiento del Municipio libre y permitirá a la vez una mejor redistribución del ingreso, además de una sana y equilibrada relación con los otros poderes del Estado, fortaleciendo la democratización integral de México, pues recordemos que el Municipio como un nivel de gobierno más cercano al pueblo le corresponde la solución de los problemas y necesidades cotidianas de la comunidad.

De conformidad con lo mencionado, resulta necesario el esfuerzo y deber de la administración municipal para que todos los ciudadanos cuenten con los medios y tengan acceso a los bienes para su desarrollo personal, en un contexto de enormes complejos en lo político, social y sobre todo económico.

Desde luego, "el Municipio desarrolla una serie de políticas que buscan responder a las necesidades y demandas de la comunidad. Entre ellas tenemos políticas genéricas de bienestar social, que comprende políticas específicas sobre vivienda, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, educación, seguridad pública y ecología; de desarrollo económico, que implica aspectos de promoción económica, fomento agropecuario y forestal, transporte público, obra pública, centro de abasto, mercados, entre otros; de gobierno y relación con la sociedad, que tienen que ver con la

normatividad y reglamentación y la organización de la participación social". ⁷⁰

3.4.1 POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL.

Es importante señalar que a nivel municipal, las tareas de planeación se llevan a cabo en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, este órgano se dedicó preferentemente a la planeación de infraestructura y los programas de solidaridad, pero a partir de 1993, la nueva Ley Orgánica Municipal introdujo al sistema municipal de participación social.

Así también se contempla que sin lugar a duda, dotar de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a quienes carecen de ellos, así como mejorar la calidad y continuidad de quienes ya lo tienen, es una preocupación fundamental en la administración municipal. Para ello se ha venido impulsando el establecimiento y consolidación de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que en cada Municipio se responsabilice de la operación y administración de los servicios. Esta actividad de apoyo estatal a los Municipios, principalmente de asistencia técnica, está bajo la responsabilidad de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

⁷⁰

Gómez Collado, Roberto. Las Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: El caso del Estado de México, en revista Quórum, año III, número 29; México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados; publicación mensual, agosto de 1994, p. 10

La protección al medio ambiente es una tarea prioritaria para el gobierno del Estado de México. Los Municipios, como entes estrechamente relacionados con la problemática tienen facultades para intervenir directamente en su atención: formula programas municipales que en materia ambiental deben aplicarse en su territorio, en concordancia con las políticas estatales; previene y controla la contaminación del agua; coadyuva en la implantación de los programas estatales de educación ambiental, a fin de inculcar una cultura ecológica entre la población, y organiza la participación social en los programas de protección al ambiente. También se llevan acciones tendientes a controlar la erosión y a mejorar la calidad en la fertilidad de la tierra, y en coordinación con grupos ecologistas y población en general, se llevan a cabo programas para el adecuado manejo y disposición, recuperación y reciclaje de residuos sólidos. En este esfuerzo el Estado compromete recursos humanos, técnicos y financieros para que los Municipios cumplan su cometido en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La asistencia social en el Municipio queda bajo la responsabilidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, este organismo descentralizado busca apoyar a la población marginada, brindado servicios básicos para una vida digna en coordinación con los sistemas estatales y nacionales. Así, desarrolla acciones de promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez; prevención de invalidez y

rehabilitación de minusválidos; cuidado y asistencia a la mujer y madre; e investiga el procedimiento de erradicación de vicios, enfermedades y factores que afecten negativamente a la familia, en fin, ejecuta todas aquellas medidas análogas que favorezcan el desarrollo integral de la población del Municipio. ⁷¹

3.4.2 POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO.

En el apartado inmediato anterior, tratamos de exponer el aspecto de desarrollo social, mismo que da origen a ciertas expectativas en México, los recursos económicos de la totalidad de los Estados de la Federación están compuestos en más de un 80% por los participantes que provienen del gobierno Federal y tal situación es poco favorable a los Estados en virtud de que condicionan sus economías a decisiones del gobierno Federal, limitando sus márgenes de acción de respuesta a la demanda social.

No obstante, para dar mayor autonomía financiera a los Estados y Municipios es conveniente como lo mencionábamos reformar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin de otorgar a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias, y para lograrlo es necesario revisar la legislación fiscal a fin de adecuarlo a un nuevo Federalismo que propicie la equidad tributaria

⁷¹ Cfr.; Gómez Collado, Roberto. Op. cit.; p. 13

entre Federación, Estados y Municipios y que incida positivamente en el desarrollo económico nacional.

Sin embargo, los ayuntamientos desarrollan varias políticas para promover el desarrollo integral de su población tratando de superar varios aspectos como lo económico y social a pesar de las limitaciones que se han tenido.

En el contexto de los cambios económicos derivados de la incorporación de nuestro país a los mercados internacionales, la modernización municipal plantea el reto de transformar el aparato productivo de manera que se traduzca en progreso económico del Municipio y repercuta en el mejoramiento del nivel de vida de la población. Todas estas acciones, orientadas a fomentar el desarrollo del sector, tiene aportaciones decisivas tanto del gobierno Federal como del estatal.

3.5 MARCO JURIDICO PARA LA AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS.

Cuando hablamos de fortalecer el Federalismo mexicano, no podemos dejar de referirnos a la importancia que tiene el hacer realidad los postulados del artículo 115 de nuestra Carta Magna que garantiza un Municipio libre, el cual lo será como consecuencia de una auténtica autonomía tanto política, financiera y administrativa.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se menciona la gran importancia que tiene el Federalismo, por lo que consideramos necesario comentarla.

"El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado con la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

"El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respecto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

"La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la

especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

"Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones de gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestiguar en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común". "

"Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

"El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

"El Municipio libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 Constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado

" Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000; p. 60

para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

"Un propósito primordial de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos".⁷³

"Uno de los propósitos claves del Federalismo es el fortalecimiento del Municipio libre. Los ayuntamientos representan el espacio de gobierno más cercano a la gente, porque permite atender oportunamente sus demandas, incorporar la participación de la ciudadanía y manifestar el sentido social de toda buena administración pública. El gobierno debe estar presente ahí donde se manifiestan los problemas y las necesidades de sus comunidades.

"Las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional representan uno de los esfuerzos más destacados para fortalecer el Pacto Federal.

⁷³ *Ibidem*, pp. 61 y 62

"El fortalecimiento municipal exige darle mayor coherencia a los marcos legales, federal y estatal para consolidar las atribuciones del municipio libre y ampliar sus facultades reglamentarias.

"Asimismo, es necesario articular mejor la relación político-administrativa entre las cabeceras municipales y las comunidades.

"Es necesario también fortalecer la representación y participación de pueblos y comunidades indígenas en el diseño del marco constitucional que considere y respete sus formas de organización y su sistema de toma de decisiones.

"También se debe de impulsar la cooperación intermunicipal. En algunos casos la escala indispensable para ser eficaces, equitativos y oportunos algunos servicios públicos sólo es posible mediante la coordinación y cooperación interestatal e intermunicipal.

"El Municipio es clave para avanzar en la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Puede ser también el laboratorio para impulsar formas sistemáticas de consulta y contraloría social.

"Un nuevo Federalismo invita hoy a buscar el mejor arreglo institucional y la mejor estrategia político-administrativa para conciliar la autonomía de los órdenes de gobierno y la cooperación entre ellos; para enlazar identidad nacional y pertenencia regional; para tender un puente entre nuestra herencia histórica y nuestro proyecto de un México más justo, democrático, soberano y próspero". "

El Gobierno Federal y los gobiernos estatales deben reconocer y respetar la autonomía, la libertad y la responsabilidad que tienen los ayuntamientos, pero también actuar de manera subsidiaria y coordinada con los Municipios para brindarles los apoyos necesarios al cumplimiento de sus funciones, sin absorberlos ni sustituirlos.

Vivir un auténtico Federalismo implica dotar de mayores recursos y atribuciones a los Estados y Municipios, pero sobre todo y esto es lo más importante, requiere que se establezcan nuevas relaciones entre las autoridades y la sociedad, cuya finalidad sea superar los esquemas de representatividad que ahora existen y que impiden que los individuos contribuyan en mayor medida a la solución de sus problemas.

74

Noctezuma Barragán, Esteban. Fortalecimiento del Federalismo, en Foro sobre las Relaciones Económicas entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. México: CEDEMUN, 1995;

Hacer realidad el verdadero Federalismo que durante décadas ha sido una exigencia social, requiere entre otras cosas que los Municipios y las entidades federativas alcancen su plena autonomía financiera, para ello se necesita como lo hemos mencionado fortalecer sus finanzas mediante la asignación adecuada de recursos fiscales, la recaudación por parte de estos gobiernos de algunos impuestos y la capacidad de decidir por sí mismos en que obras y programas invertir sus recursos. Es necesario también que puedan contar con más fuentes propias de financiamiento para evitar que sigan dependiendo de los gobiernos de los Estados o de la Federación.

La más común oposición a la autonomía municipal se basa en la supuesta incapacidad de la mayoría de los Municipios del país para ejecutar obras y acciones, tutelando su actuar y sustituyendo sus funciones.

La autonomía municipal, nos dice Arnoldo Schwerert Ferrer, es "el derecho del Municipio a darse sus propias normas, elegir los gobernantes locales y resolver, sin interferencias los asuntos propios de su comunidad".⁷⁵ Es importante puntualizar, que de alguna manera coincidimos con lo que menciona el citado autor, pues pensamos que la autonomía municipal es el derecho del

⁷⁵ Citado por Gobernación, Secretaría de. Estudios Municipales, año III, número 15; México: Centro Nacional de Estudios Municipales; revista bimestral, junio de 1987; pp. 181 y 182

Municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorguen sus propias normas y resuelva sin interferencia de otros poderes los asuntos propios de la comunidad y que esta prerrogativa de autonomía se encuentra definida y garantizada en el ordenamiento supremo del Estado.

Desde el punto de vista jurídico, en el terreno del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma ya que reúne las siguientes características:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno de su Estado y su ayuntamiento.
- Administra libremente su hacienda.
- Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- El ayuntamiento es electo popularmente.

Como podemos observar, apegándose al derecho y conforme a las leyes, el Municipio tiene autonomía teórica, pero en la

práctica su materialidad es aún un proyecto de sociedad y es precisamente esta disyuntiva lo que da origen a las controversias respecto a la autonomía municipal y que lógicamente repercuten en la autonomía hacendaria.

Ya que uno de los problemas más serios para promover un efectivo fortalecimiento municipal, ha sido el financiero en lo económico, y el centralismo en lo político, dado que ha limitado el desarrollo de las capacidades e iniciativas locales por la intervención directa de los gobiernos estatales.

La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha favorecido a lo largo de nuestra historia la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y por otros de regiones empobrecidas cuyc adelanto se ha visto entorpecido constantemente.

A nivel municipal este fenómeno se manifiesta en la existencia por un lado, de unos cuantos Municipios desarrollados y, por otro de una gran mayoría de Municipios que se enfrentan a una situación permanente de penuria económica. En consecuencia los Municipios se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los Estados y la Federación, mermando su autonomía y generando un círculo vicioso, los Municipios pierden su autonomía porque son pobres y por lo tanto requieren de la intervención estatal y

federal, la cual repercute en una mayor dependencia que tiende a empobrecerlo aún más.

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del Municipio es que su gobierno recibe de los gobiernos federal y estatal un escaso aunque actualmente creciente financiero, que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. Asimismo, mientras menos recursos económicos tienen el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer las necesidades de la comunidad y tampoco si no cuentan con el apoyo y la participación de los ciudadanos, no podrá el ayuntamiento promover el mejoramiento de la administración y de los servicios públicos. Una de las soluciones parciales para que el Municipio cuente con recursos económicos deben promoverse actividades que le permitan generar sus propios ingresos con los cuales mejorará la administración.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La visión que nos brinda nuestra historia en cuanto al régimen del sistema Federal muestra que surge con la idea de generar una perspectiva de cambio y transformación que vigorice las prácticas democráticas y que forma parte de un concepto que se originó con el acta constitutiva de la Federación Mexicana consagrada en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y ratificado en las Constituciones de 1857 y 1917, cuya decisión por establecer el Federalismo como base de nuestra organización política, fue uno de los hechos de mayor trascendencia institucional en la vida política del país.

SEGUNDA.- De acuerdo a nuestra Constitución la forma de gobierno de México es la de una república representativa, democrática y federal, por cuanto a que república es la parte medular de la reforma de gobierno y se utiliza para oponerlo al concepto de monarquía; la característica de representativa tiene que ver con la participación del pueblo en la República por medio de sus representantes; el término democrático implica el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y que tiene como finalidad el bienestar colectivo; y por último la

característica federal no es sino un sistema de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos.

TERCERA.- Con fundamento en la Ley Suprema, entendemos que el Federalismo es un esquema jurídico, político y económico, en el cual se suman esfuerzos y se comparten recursos para realizar los propósitos de progreso de las entidades federativas, desprendiéndose que el Federalismo está vinculado con una política de descentralización que define el monto de las participaciones y el deslinde de responsabilidades de cada Estado y del gobierno Federal, no obstante hay que aclarar que la concepción teórica de la organización Federal, con entidades federadas a la que la Constitución denomina Estados libres y soberanos, encontramos que en realidad la práctica política impera un fuerte centralismo en donde la Federación y sus poderes tienen predominancia frente a los débiles poderes estatales.

CUARTA.- En el texto de los artículos 40 y 41 de la Constitución política establece el régimen Federal y la sujeción de los Estados a las reglas adoptadas por el Pacto Federal, de lo que significa que cada uno de los Estados deben adoptar un régimen igualmente republicano y representativo asimilándose al de la Federación, tal y como lo previene el artículo 115 de este mismo ordenamiento.

QUINTA.- El Estado es una institución Pública Suprema creada por la Constitución Pública, de la que el Estado se encuentra investido de personalidad jurídica, es decir, el Estado implica una organización o estructura jurídica dinámica porque como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de nuestro país, en otras palabras, es un medio para que, a través de él, se realicen determinados fines específicos como la seguridad pública, la solidaridad social, entre otras.

SEXTA.- Las diversas entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado por el Estado Federal, así las autoridades de los Estados dentro de su competencia son libres, estableciendo sus reglas de gobierno sin contravenir la Constitución general.

SEPTIMA.- La regla fundamental que rige el sistema Federal está consagrada en el artículo 124 ya que este marca la distribución de competencia que posee tanto la Federación como las entidades federativas es decir, alude hasta donde pueden actuar válidamente, de tal suerte, dicho artículo deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados mismos que actuarán de acuerdo con las Constituciones locales, además, traza las atribuciones y límites de la Federación y de los Estados, otorgándole a la primera validez

normativa espacial sobre todo el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de este territorio.

OCTAVA.- Los gobernadores comúnmente son nombrados por la voluntad del Presidente de la República o por el gobierno en que unas cuantas personas de una misma clase asumen todos los poderes del Estado, a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, ya que los gobernadores, cumpliendo sólo formalmente con el requisito de la elección popular mayoritaria, designan a sus colaboradores según sus conveniencias.

NOVENA.- El Municipio es la comunidad social en la que se concibe como un asociamiento primario y fundamental de seres humanos, pues está compuesta por la existencia de un grupo social es decir, por un núcleo de vecinos que se establece en un determinado territorio cuyos límites tienen validez el orden jurídico municipal, asimismo, cuenta con una personalidad con capacidad jurídica, política y patrimonial; es considerado como la base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación y como un nivel de gobierno primario de la organización estatal, cuyos fines es buscar la satisfacción de las necesidades colectivas de su comunidad y el propiciamiento de su desarrollo.

DECIMA.- El Municipio nace por mandato del pueblo, pues es la célula fundamental que recoge las necesidades de la comunidad

y la primera institución política con la que topa el ciudadano subsistiendo como la base de la división territorial de una organización política y administrativa.

DECIMOPRIMERA.- Está muy bien lo que previene el artículo 115 Constitucional, en la que plasma que los Municipios tendrán personalidad jurídica y de que administrarán libremente su hacienda, que será formada por las contribuciones que designen las legislaturas de los Estados, siendo condición esencial que basten para atender a las necesidades de la comunidad y que los Municipios sean administrados por un ayuntamiento de elección popular directa, pero el éxito dependerá de las responsabilidades que se exijan a los integrantes de esos ayuntamientos y a los administradores de los fondos municipales.

DECIMOSEGUNDA.- A raíz de nuestra historia, tanto el Federalismo como el Municipio son instituciones con rango constitucional que los mexicanos adoptamos. así pues tenemos que el artículo 115 de la Ley Suprema estructura la organización municipal del país, no obstante, a pesar de que enumera las bases mínimas de existencia de los elementos de esta institución, para fortalecer verdaderamente el Municipio es necesario que el artículo en comento permita su adaptación a la realidad social es decir, el contexto que se deriva de las bases fundamentales que la Constitución establece en relación con el Municipio no pueden operar en la realidad si no existen las condiciones fácticas para su

operatividad y esta ausencia se da desafortunadamente en el sistema municipal que en muchos casos no funciona por no darse las posibles condiciones, sin las cuales es imposible el ejercicio auténtico de la libertad política y económica de los Municipios cuyos ayuntamientos carecen de representatividad en las legislaturas de los Estados para que éstas, con pleno conocimiento cumplan la obligación constitucional que les incumbe en el sentido de señalar las contribuciones suficientes para atender a las necesidades municipales.

DECIMOTERCERA.- Deducimos que el Federalismo cooperativo que México buscó, ha ido deteriorándose hasta el grado de creer que se está dando un centralismo, pues se ha ido cediendo fuerza al gobierno central en detrimento de los Estados, y volver a la idea original del Federalismo sería para México una forma muy eficiente de resolver los problemas actuales, puesto que uno de los objetivos más importantes del Federalismo cooperativo es garantizar a cada Estado el derecho de una autonomía así como los Municipios.

DECIMOCUARTA.- Para que se de una práctica real del Federalismo es necesario que las comunidades participen activamente en los programas socialmente prioritarios a la gestión gubernamental para que los Municipios cuenten con capacidad de decisión, ejecución y evaluación, impulsándolos como agente del desarrollo nacional y para esto es necesario concientizar las modalidades y calendario de la redistribución de funciones,

competencias, responsabilidades y recursos de la Federación hacia los niveles municipales.

DECIMOQUINTA.- En nuestra actualidad todos los mexicanos nos enfrentamos a varios retos, el primero y más importante es superar la crisis buscando el fortalecimiento económico no sólo del Estado sino también del Municipio, y segundo consolidar los cambios estructurales realizado con el esfuerzo de la nación, para contar con una economía productiva y en expansión, capaz de mejorar nuestro nivel de vida; simultáneamente a la solución de estos retos, debemos perfeccionar nuestro sistema político para acceder a un verdadero Federalismo fortaleciendo a las entidades federativas y Municipios, replanteando las reglas de nuestra democracia y, las relaciones entre los poderes y la representación ciudadana.

DECIMOSEXTA.- Es de apreciarse que el Sistema de Coordinación Fiscal requiere una reorganización de tal manera que se impulse el desarrollo regional, especialmente en las zonas con vocación para convertirse en polos de desarrollo en las regiones tanto urbanas como rurales y con altos índices de marginación.

DECIMOSEPTIMA.- El Plan de Desarrollo 1995-2000 señala la necesidad de un nuevo Federalismo. Indica que con este las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones de gobierno participando en sus programas públicos y

la evaluación de sus resultados sobre todo el nuevo Federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático.

DECINOCTAVA.— El Federalismo es, en México la realización más elevada del constitucionalismo. La noción del Estado de derecho sólo encontrará en nuestro país su plena realización cuando los Poderes de la Unión perfeccionen la distribución de sus competencias.

DECINOVENA.— Es necesario construir un régimen donde el cumplimiento de la ley garantice a todos los mexicanos todos los derechos que por ley le corresponden y ha llegado el momento de que las legítimas aspiraciones de nuestra población, una a una, sean satisfechas, la urgencia es alcanzar un crecimiento económico dinámico sostenido para generar los empleos que demanda el crecimiento de las personas, una tasa elevada de crecimiento económico es esencial para el desarrollo del país en todos los ámbitos.

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

- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Chiapas y la Reforma Municipal. México, D. F.: Ed. Unión Gráfica, S.A., 1987
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1991
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantía y Amparo. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1992
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. México, D.F.: Ed. UNAM, 1991
- Carpizo, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. México, D.F.: Ed. UNAM, 1973
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Derecho del Pueblo Mexicano, a través de sus constituciones. T. XI, 4a. ed.; México, D.F.: Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1986
- Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano, régimen constitucional del sistema federal. México: Ed. INAP, 1988
- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 9a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1967

- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 41a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1990
- Gobernación, Secretaría de. Gobierno y Administración Municipal en México. México, D.F.: Ed. CEDEMUN, 1993
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros. México, D.F.: Ed. UNAM, 1976
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. México, D.F.: Ed. Universidad Autónoma del Sudeste, 1982
- Lozano, José María. Estudios del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los derechos del hombre. 3a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1987
- Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 11a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1993
- Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México. 2a. ed.; México, D.F.: Ediciones Numancia, S.A., 1989
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 4a. ed., ampliada y actualizada; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1985
- Pérez Nieto Castro, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, hacia un nuevo derecho constitucional. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1987
- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. 2a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1993

Stammen, Theo. Sistemas Políticas Actuales. Traducida del inglés por José Rafael Chocomeli Lera; España-Madrid: Ediciones Guadarrama, S.A., 1969

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 29a. ed.; México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1995

Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal, y elementos para una teoría constitucional del municipio. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1985

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos Municipales.

Ley de Hacienda Municipal.

J U R I S P R U D E N C I A

Semanario Judicial de la Federación. Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; 7a. época, Volumen 39

E C O N O G R A F I A

Consejo Nacional de Población. Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal. 1990. Primer Informe técnico del proyecto desigualdad regional y marginación municipal. México: 1993

El Municipio en México. Exposición documental. México, D.F.: Ed. AGN, SG, CEDEMUN, 1996

Federalismo y descentralización, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. número 51; México: INAP, 1995

Foro Nacional: Hacia un Auténtico Federalismo. 1995

Fortalecimiento del Federalismo. en Foro sobre las Relaciones Económicas entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. México: CEDEMUN, 1995

Gobernación, Secretaría de. Estudios Municipales, año III, número 15; México: Centro Nacional de Estudios Municipales; revista bimestral, junio de 1987

Las Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: El caso del Estado de México, en revista Quórum, año II, número 29; México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados; publicación mensual, agosto de 1994

Pequeño diccionario de sinónimos, ideas afines y contrarios. 14a. ed. México, D.F.: Editorial Teide-Barcelona, 1990

Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000