

875209

21 Feb



UNIVERSIDAD VILLA RICA

FACULTAD DE DERECHO
Estudios Incorporados a la U.N.A.M.

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ

“El Municipio Mexicano: Organo Político - Administrativo Autónomo.”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciada en Derecho

PRESENTA:

Teresa de Jesús Muñoz Uscanga

Lic. Rubén Quiroz Cabrera
Director de Tesis

Lic. María Elena Uscanga Huerto
Asesor de Tesis

272670

BOCA DEL RIO, VERACRUZ.

1999

TESIS CON
MILLA DE ORO



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.

AGRADECIMIENTOS

DIOS, TE DOY GRACIAS:

Por la maravillosa oportunidad que me has dado con nacer,
Por la oportunidad de ser libre y hacer de cada día lo
que yo desee.

Por ser mi amigo y mi cómplice, por estar conmigo,

Por ser mi razón de ser, mi luz y fundamento.

Por haber hecho coincidir mi existencia en este tiempo y
lugar.

Por los padres que me diste,

Por los momentos que he vivido, por los difíciles y los
felices pues, gracias a ellos soy como soy.

Por amarme,

Por perdonar mis errores.

Por no abandonarme,

Por consolarme en mis difíciles días,

Por darme la fortaleza para continuar.

Cuantas veces he desistido, pero gracias a ti amadisimo
DIOS, he aprendido que lo que nunca debe de morir es la
fe en ti y en nosotros mismos.

Gracias por lo que hoy culmino, y por que a lo largo de
mi vida me has demostrado lo grande que es tu
misericordia y tu amor.

Bendíceme y ayúdame a no separarme de tu lado, sabes
cuanto miedo me da el mundo y el fracaso, pero sé que
junto a ti, cualquier obstáculo venceré.

GRACIAS POR TODO SEÑOR, POR LO QUE FUE Y POR LO QUE SERA.

ESPERO GOZAR ALGUN DIA LA GLORIA ETERNA A TU LADO.

AMEN

GRACIAS, a dos seres quienes de manera incondicional han sido mis más grandes amigos.

Gracias, a quienes con sacrificios dieron a mi hermana y a mí lo más que pudieron.

Gracias, a quienes con responsabilidad me hicieron quien soy.

Gracias, a quienes me han apoyado en todo momento, sin importar, ni esperar nada.

Gracias por ayudarme.

Gracias por confiar en mí.

Gracias por estar siempre a mi lado.

Gracias por su amor infinito.

Gracias por sus cuidados y por la vida que me han dado.

Gracias por darme siempre la libertad para ser como quiero ser.

Gracias, a quienes siempre llevaré en mi corazón, por más distancia que nos separe.

Gracias, a quienes fueron, son y serán las personas más importantes en mi vida.

LOS AMO

GRACIAS MAMA Y PAPA

GRACIAS, A MI HERMANA GABY.

GRACIAS A MI FAMILIA.

GRACIAS, a todas aquellas personas que de una u otra manera formaron parte de lo que hoy finalizo.

MUCHAS GRACIAS, a la comisión mixta de BECAS de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haber sido la única institución que me brindo el apoyo económico que mucho necesite, para poder culminar mis estudios.

GRACIAS TERE, Por haberlo hecho todo a TU MANERA.

Que difícil se me hace,
mantenerme en este viaje
sin saber **a donde voy en realidad,**
si es de ida o de vuelta
si el furgón es la primera
si volver es una forma de llegar.

Que difícil se me hace,
cargar todo este equipaje
se hace dura la subida al caminar,
esta **realidad tirana**
que se ríe a carcajadas
por que espera **que me canse de BUSCAR**

Que difícil se me hace,
mantenerme con coraje
lejos de la **transa** y la prostitución
defender mi ideología, buena o mala pero mía,
tan humana como la contradicción.

Que difícil se me hace,
seguir pagando peaje
en esta **ruta de locura y ambición,**
una amigo en la carrera, una luz y una escalera
y la fuerza de hacer todo a PULMON....

Estrofas de la Canción:
Todo a Pulmón
Autor: Alejandro Lerner

FALTA PAGINA

No.

i

I N D I C E

Introducción	1
--------------------	---

CAPÍTULO I
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1	Planteamiento del problema	3
1.2	Justificación del problema	4
1.3	Delimitación de objetivos	6
1.3.1	Objetivo General	6
1.3.2	Objetivos específicos	6
1.4	Formulación de la Hipótesis	7
1.4.1	Enunciación de la Hipótesis	7
1.4.2	Determinación de Variables	7
1.4.2.1	Variable Independiente	7
1.4.2.2	Variable Dependiente	7
1.5	Diseño de la Prueba	8
1.5.1	Investigación Documental	8

1.5.1.1 Bibliotecas públicas	8
1.5.1.2 Bibliotecas privadas	9
1.5.1.3 Técnicas empleadas	9
1.5.1.3.1 Fichas Bibliográficas	9
1.5.1.3.2 Fichas de trabajo	10

CAPÍTULO II EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

2.1 Sinopsis Histórica	11
2.2 El municipio mexicano: origen y evolución	13
2.3 El artículo 115 constitucional a través de la historia	38

CAPÍTULO III EL MUNICIPIO: NATURALEZA JURIDICA, PERSONALIDAD, COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES.

3.1 Su razón de ser: jurídico-política	52
3.2 La personalidad Jurídica del Municipio ..	56
3.2.1 Persona Jurídica	56
3.2.2 Personalidad de derecho público o de derecho privado	61
3.3 ¿Es el municipio un órgano descentralizado por región?	66
3.4 La competencia del municipio y sus atribuciones	74

3.4.1	Consideraciones previas	74
3.4.2	El contenido de la competencia municipal	76

CAPÍTULO IV

EL MUNICIPIO AUTÓNOMO Y EL MUNICIPIO MEXICANO ACTUAL.

4.1	La autonomía municipal	90
4.1.1	El municipio libre	96
4.2	La hacienda y los ingresos municipales ...	99
4.2.1	Fundamentos legales	99
4.2.2	Autonomía Hacendaria	113
4.3	La actualidad Municipal	123
4.3.1	Ramo 033 aportaciones federales a entidades federativas y municipios	123
4.3.2	Las finanzas municipales	127
4.3.3	Reflexiones de la figura municipal y su situación actual	134
4.3.3.1	El gobierno municipal	134
4.3.3.2	Gobierno de vecinos por vecinos	138
4.3.4	Problemática en los municipios mexicanos y los recursos municipales	139
4.4	Prontas soluciones	148
4.4.1	Democracia municipal	153
4.4.2	Redistribución de los recursos públicos. Fortalecimiento de la hacienda municipal	155
4.4.4	Cultura política	159

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación contiene un análisis amplio del municipio mexicano, enfocándose a su aspecto financiero, se hace hincapié en la importancia del municipio dentro del Estado, siendo la autonomía una característica vital para su pleno desarrollo y cumplimiento eficaz de sus objetivos, el más importante resulta ser: la satisfacción de las necesidades de la población.

En el primer capítulo, se detallan los elementos metodológicos que dan forma y fundamento a la investigación del presente trabajo.

El segundo capítulo, narra los antecedentes históricos del municipio en México, así como el proceso de formación del artículo 115 constitucional y de manera somera cada una de sus reformas.

En el tercer capítulo se analiza la personalidad jurídica del ente municipal y su competencia, así como las

controversias de considerarlo como un órgano descentralizado por región y si tiene una o dos personalidades.

Finalmente, en el cuarto capítulo se expone de manera amplia la problemática de la falta de autonomía y todas sus consecuencias, así como sus diversas soluciones.

CAPÍTULO I.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología, como la define Armando Asti Vera en su libro "Metodología de la investigación", es "la descripción, el análisis y la valoración crítica de los métodos de investigación"; es decir, en este punto es donde se delimita y se establecen las características de la investigación que se desarrollará, por tanto, a continuación se definirán los elementos de la metodología que determinan este trabajo.

1.1 Planteamiento del problema

La institución municipal por ser el ámbito de gobierno más cercano a la población, el punto de articulación entre el Estado y la Sociedad, y donde se expresan las necesidades primarias, requiere de capacidades reales para impulsar su desarrollo económico y social, además de una

serie de facultades, atribuciones y competencias es decir, de autonomía, característica que en la actualidad no goza, debilitando la figura social de ente gubernamental que le corresponde.

1.2 Justificación del problema.

En el presente trabajo de investigación se ve la problemática de la Esfera municipal y sus innumerables restricciones para que ejecute todas las facultades que legalmente se le confieren.

Se reconoce que la autonomía municipal en el orden nacional nunca ha existido, vivimos más que bajo un régimen jurídico, bajo un régimen de simulación jurídica; sin embargo, el aceptar la contradicción entre lo que debe ser el municipio y lo que realmente es, no nos quita que luchemos por la realización de ese ideal; Ideal que no es utopía o sueño imposible, sino que con la optimización de recursos puede lograrse en un futuro no lejano.

El cumplimiento de las funciones municipales se ha visto mermado por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política en los niveles superiores del gobierno lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico-social de los municipios.

El municipio debe hacer real su capacidad de crear actividades productivas es decir, de crear empleo, de elevar el nivel de vida de la población y de arraigarla a su lugar

de origen. Pero para que la instancia municipal pueda llevar realmente a cabo sus tareas se requiere reestructurar y sobretodo fortalecer su hacienda, porque sólo en la medida de que el municipio disponga de recursos económicos y sea capaz de mantenerlos libremente, habrá de convertirse en un verdadero punto de desarrollo.

La falta de recursos económicos y de una hacienda fuerte ha acrecentado todavía más las tendencias centralizadoras convirtiendo al municipio en un simple apéndice de los gobiernos federales y estatales.

Así los municipios se han visto obligados a solicitar apoyo económico de los Estados y de la federación mermando con ello cada vez más su autonomía y generando un círculo vicioso.

La atención se ubica así entre la demanda de una mayor autonomía local, la necesidad de una mayor eficiencia administrativa y la apertura de canales para la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno municipal, todo ello a partir de la enorme heterogeneidad que existe en los municipios mexicanos. Es decir no es posible pensar en un modelo único de redistribución fiscal por ejemplo: En el caso de los municipios metropolitanos y los municipios rurales, no es posible pensar en formas de representación homogéneas. La agenda municipal tiene que considerar por un lado los principios generales de la institución de gobierno local y su inserción en el pacto general y los problemas específicos que encierra la diversidad municipal en nuestro país.

1.3 Delimitación de objetivos

1.3.1 Objetivo general

Percatarse de la falta de autonomía del municipio, sobre todo en el ámbito económico y cuales son sus causas principales.

1.3.2 Objetivos específicos

- Analizar el nacimiento de la figura municipal y con ello plantear la importancia del municipio en la comunidad y en el Estado en sí.

- Profundizar en aspectos generales del municipio como persona; Estableciendo sus facultades, su competencia, su naturaleza y de esta forma conocer a la institución municipal y al mismo tiempo estimar la idea de su real autonomía.

- Analizar la necesidad de un gobierno de vecinos para los vecinos.

- Observar lo relativo a la autonomía municipal desde diversos puntos de vista sobre todo en materia económica.

- Partiendo de la autonomía económica municipal, analizar como se conforma la hacienda municipal, cuales son los ingresos municipales y su origen.

- Establecer prontas soluciones para disminuir la dependencia del municipio con la federación estimando la necesidad de que el municipio exista bajo un régimen jurídico y no bajo un régimen de simulación jurídica, sobretodo con respecto a su autonomía.

1.4 Formulación de la hipótesis.

1.4.1 Enunciación de la hipótesis.

" Si se logra una autonomía municipal y se hace realidad el concepto de municipio libre, a través del desarrollo y fortalecimiento de los municipios mexicanos sobre todo en materia hacendaria, se alcanzará el progreso y el bienestar de las comunidades".

1.4.2 Determinación de variables

1.4.2.1 Variable independiente

Lograr una autonomía municipal y hacer realidad el concepto de municipio libre, a través del desarrollo y fortalecimiento de los municipios mexicanos, sobre todo en materia hacendaria.

1.4.2.2 Variable dependiente

Alcanzar el progreso y el bienestar de las comunidades.

1.5 Diseño de la prueba.

1.5.1 Investigación documental

Esta tesis ha sido elaborada siguiendo los patrones necesarios y conducentes en el proceso general de una investigación, eligiéndose para tal efecto, la investigación documental y de información contenida en libros.

Se escogió ésta por su accesibilidad y por el invaluable contenido de las fuentes mismas, La ley Orgánica del municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, así como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, también de libros relacionados con el tema de investigación, los cuales existen en cantidad abundante, toda vez que diversos estudiosos del derecho, y en particular del Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, han plasmado sus conceptos en una numerosa bibliografía.

1.5.1.1 Bibliotecas públicas.

Biblioteca pública municipal Venustiano Carranza, Ubicada en la Avenida Ignacio Zaragoza entre Francisco Canal y Esteban Morales, anexo al Museo de la Ciudad de Veracruz, Ver.

Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana ubicada en las instalaciones de la propia facultad en Zona Universitaria de la Ciudad de Xalapa, Ver.

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz, Villa Rica, ubicada en Urano esq. Progreso, Jardines de Mocambo, Boca del Río, Ver.

Biblioteca Dr. Segismundo Balague de la Universidad Cristóbal Colón ubicada en la Carretera La Boticaria Km. 1.5 s/n en la Ciudad de Veracruz.

1.5.1.2 Bibliotecas privadas

Biblioteca de H. Colegio de Abogados, ubicada en la Av. Ignacio Zaragoza, entre M. Lerdo y Zamora, edificio del Palacio Municipal, en la Ciudad de Veracruz.

1.5.1.3 Técnicas empleadas.

Las técnicas empleadas para la elaboración de este trabajo de investigación son las siguientes: Fichas Bibliográficas y Fichas de Trabajo, a efecto de lograr un adecuado orden en la investigación realizada.

1.5.1.3.1 Fichas bibliográficas

Nombre del autor de la obra, número de edición, editorial, país, año, páginas.

1.5.1.3.2 Fichas de trabajo.

Nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, país, año, más un resumen de los datos recabados y páginas consultadas.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1 Sinopsis Histórica.

El municipio es una institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el Derecho que la ha ido precisando, definiendo y perfilando. Para analizar al municipio tenemos que estudiar su aspecto histórico, destacando sus enfoques jurídicos y políticos, ubicando nuestro interés en las épocas de mayor esplendor, tratando de encontrar en primer lugar sus motivaciones y necesidades a las que respondió su florecimiento y también las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de aparición, en México.

En todos los pueblos aborígenes que habitaron el territorio Nacional, principalmente el Azteca y antes de la dominación Española, se descubre el fenómeno municipal.

Se afirma por los investigadores que el municipio Prehispánico lo encontramos en los grupos Familiares o Clanes cuyos miembros explotaban la tierra en Común. En otras palabras y basándonos en el Criterio de varios autores, el municipio primitivo era de carácter agrario. Las culturas mesoamericanas tuvieron un gobierno teocrático-militarista y una economía de consumo.

"Europa sorprenderá a este mundo en un mal momento, es una concepción generalmente aceptada, ya que si el descubrimiento se tarda un par de décadas, la historia se hubiese escrito en forma distinta a la que conocemos. El progreso de la organización social indígena estuvo condicionado y limitado por la acción de factores negativos. En México dichos factores estuvieron representados por el desconocimiento del hierro y la rueda; la ausencia de cereales panificables como el trigo, centeno y otros; la falta de animales domésticos, de nutrición y de transporte, que impidió las migraciones humanas en gran escala y la posibilidad de una dieta más rica, la escasez de materias vegetales para la alimentación y los oficios industriales; la ausencia de ríos navegables y la falta de acceso al mar y sus productos, con excepción de una provisión elemental de pesca y la explotación de salinas."¹

El antecedente más directo del municipio Mexicano lo constituye: El **calpulli** entre los mayas y sobre todo en los Aztecas. El asentamiento del pueblo Azteca, en un territorio específico inicia la configuración social basada en

¹ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.16

principio en lazos de parentesco que sirven para fundamentar los Calpullis, palabra que se deriva de los vocablos Calli que significa Casa y Pulli o Polli que indica agrupación de cosas semejantes.

El Calpulli tenía su centro de decisiones en la junta de ancianos llamada huehues, que tenía su jurisdicción civil y criminal. El Calpullec era el responsable de las funciones Administrativas y fundamentalmente la distribución de tierras.

Era común la existencia del municipio natural de carácter agrario, pero en un grado mayor de evolución coexiste sobreponiéndose el clan totémico, otro tipo de Unidad, fincada, en los lazos tribales que adquiere ya la característica del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad dentro del área de una organización estatal.

2.2 El municipio mexicano: orígenes y evolución.

"Encontramos al municipio en tierras americanas a partir del descubrimiento de América y más específicamente a partir de la conquista. Antecedido por la fundación de los municipios insulares en las Antillas, en América continental, concretamente en nuestro territorio, el conquistador por antonomasia Don Hernán Cortés, al dar inicio a la campaña de la conquista de los pueblos mesoamericanos, legitima sus actos, conforme al derecho de

la metrópoli, al acudir a la representación imperial que recaía en la autoridad de un ayuntamiento como titular del Gobierno Municipal; un día del mes de Abril de 1519, en las playas de Chalchihuecan, funda el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz."²

Diego Velázquez Teniente de almirante de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente.

"El municipio se incorpora al proceso histórico de México desde el momento mismo en que arribó Hernán Cortés, quien a merced de su formación jurídica y con el ánimo de desembarazarse de Diego Velázquez, formó el primer ayuntamiento con los españoles, a cambio de que le dieran título legal a su jefatura. Ahí el primer ayuntamiento mexicano, debe mirarse como una maniobra jurídica, más que como fruto de una genuina vocación democrática".³

"El procedimiento que empleó dice Salvador de Madariaga respaldándose en Bernal Díaz del Castillo, lleva el sello de su estilo inimitable. Los soldados habiendo resuelto que así convenía al mejor servicio de su majestad, requirieron a Cortés para que cesare el rescate del oro y se fundase una villa con autoridades para la administración de justicia y gobierno, es decir, con alcaldes y regidores. Cortés se tomó un día para pesarlo, a fin de simular mejor que hacía por la

² ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.19

³ RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO. Estudios de derecho político de los Estados y municipios Editorial Porrúa. México (1990) p.21

fuerza de las circunstancias y bajo la presión popular lo que en realidad había ya meditado y resuelto de por sí. Al día siguiente, se inclinó como buen demócrata ante la opinión pública, no sin hacer constar, que al hacerlo sacrificaba sus intereses personales, pues el rescate de oro era para él compensación necesaria de sus gastos. Se resignó, a poner en práctica su propio designio, fundando la Villa Rica de la Vera Cruz, nombre admirable que reunía lo útil del oro con lo agradable del Evangelio. Como alcaldes nombró a su fiel Portocarrero y a Montejo, amigo de Velázquez, comprometiéndolo así en el acto aunque sin conseguir, ganarlo del todo a sus intereses. Con la fundación de la Vera Cruz, la armada se transfiguraba en un municipio español, gobernado democráticamente por su cabildo. Para mayor solemnidad Cortés tomo juramento a Alcaldes, Regidores y Cabildos."⁴

Posteriormente Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Los primeros libros de Cabildo se perdieron y los que aún se conservan comienzan con el acta del día 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento de la Nueva Ciudad de México.

El segundo municipio fundado por Cortés fue precisamente el de la Ciudad de México, inmediatamente después de la toma de la grande y deslumbradora Capital Azteca Tenochtitlan, que tanta admiración causó a los Conquistadores.

⁴ BURGOA O. IGNACIO. Derecho constitucional mexicano Editorial Porrúa, 6ª. Ed. México (1985)p.894

La ciudad de México-Tenochtitlan tras un lapso de 75 días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521, y concluye, en nuestro convencional dividir por etapas la historia nacional, la época del mundo indígena. Los años subsecuentes, trescientos exactos, constituirán en la historia de esta tierra y sus hombres, la época colonial(1521-1821). El municipio, que agonizaba en España, recobra bríos en las colonias trasatlánticas y cuatro virreinos - Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata- que constituyeron la base jurídica para la fundación de asentamientos importantes a partir de las formaciones indígenas destacadas y sometidas, de las misiones o de los presidios o fuertes, que construidos conforme avanzaba la conquista, alcanzaron con el tiempo a convertirse en importantes centros de población.

"En cuanto a la organización del municipio neoespañol, es decir, al conjunto de órganos que componían su gobierno, su estructura tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando. Sin embargo, tomando en cuenta una especie de "tipo" del municipio hispano, que indudablemente sirvió de modelo colonial, el principal órgano gubernativo de éste era el Ayuntamiento o cabildo, es decir un cuerpo colegiado, también llamado concejo municipal, integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, como supremo legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el corregidor o alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general,

el alguacil mayor y el sindico, pudiendo el ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del municipio".⁵

Una vez instalado el ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano trazo de la ciudad y después procedió el ayuntamiento a la distribución de solares, facultad que al principio, había usado Hernán Cortés. Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México se conformaron por un alcalde Mayor, dos alcaldes Comunes y ocho ediles. En 1526 los Ediles se elevaron a 12; después el ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, mismos que elegían dos alcaldes, cinco Ediles y un Síndico.

En los tiempos de dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aún cuando la participación de los gobernados era falsa, ya que sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular. Pero profundizando, es de entender que el régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se transplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia; Así Carlos V, mediante cédula de 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos indios fueran respetadas por el

⁵ BURGEO O. IGNACIO. Derecho constitucional mexicano Editorial Porrúa, 6*. Ed. México (1985)p.895

sistema jurídico-político con que se organizaban las tierras descubiertas y descubribles.

Debemos subrayar aquí que el Ayuntamiento de Veracruz de 1519 fue la fuente del poder que substituyó la ausencia del soberano y ordenó la conquista de México.

Fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política. A la Villa Rica de la Vera Cruz, seguirían Puebla, Coyoacán, Temixtlán(México), San Miguel, Perote, San Francisco de Campeche, Mérida, Acapulco, etc.

Tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el ayuntamiento o cabildo estaba investido y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indudablemente que el mencionado cuerpo gubernativo municipal asumía, a través de ellas, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, concentración que era uno de los signos característicos de los regímenes monárquicos absolutos en que tales funciones influían en la persona del rey. Sin embargo la ausencia de lo que se llama separación de poderes no impidió que los municipios neoespañoles, al menos teóricamente fuesen considerados como entidades estructuradas sobre una cierta base democrática, principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores que en unión de los otros funcionarios constituían sus cabildos o ayuntamientos. Esa faceta democrática desapareció cuando el municipio en España entró en una

franca decadencia que lo alejó de su prescindida popular a consecuencia de diversas medidas legislativas que adoptó la autoridad real para mermarlo considerablemente.

Recordemos, que los reyes de España, en trescientos años, jamás tocaron con sus plantas estas tierras: gobernaron a control remoto, con base en las versiones que iban y venían, con todo lo que esto significaba. La expresión, referida a las disposiciones reales de que "se acata pero no se cumple", aludía a la distancia existente entre la voluntad e intereses de la corte imperial Europea y la Voluntad e intereses de los peninsulares y criollos avecindados en América.

En este contexto, el municipio en la colonia tuvo altas y bajas; en una primera etapa se impone el modelo municipal castellano, derivado del romano visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas" se perfila lo que podemos llamar "El municipio Castizo" que a su vez recibirá durante el siglo XIX, la influencia francesa.

"A pesar del caos legislativo que caracteriza a la colonia, a su trayectoria errática y contradictoria y a la no pocas veces de ineffectividad de sus ordenamientos; En la Nueva España coexistieron tres distintos regimenes jurídicos municipales: la organización primitiva en lo que no se opusiera la religión, derecho natural y leyes de Indias; los ayuntamientos de indios y el régimen municipal castellano."⁶

⁶ RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO. Estudios de derecho político de los Estados y municipios Editorial Porrúa. México (1990) p.22

Durante el siglo XVI, los caciques indígenas, los gobernantes prehispánicos, conservaron sus potestades en las cabeceras, pero después se les fueron reduciendo progresivamente sus facultades, para finalmente sustituirlos con ediles indígenas cercanos al modelo español. Primero se designaba al Tlatoani de la comunidad indígena, y más tarde se separaron las dos funciones, ya para los siglos XVII y XVIII los ayuntamientos de las comunidades indígenas eran elegidos por los principales y sólo en caso de disputa, se designaba por autoridad virreinal.

La normatividad municipal, en los siglos XVI y XVII, evolucionó a partir de las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, cincuenta años después en 1573, las Ordenanzas sobre descubrimientos, Población y pacificación de Indias, expedidas por Felipe II; más tarde en 1629, las ordenanzas de Felipe IV, para quedar comprendido todo este universo de normatividad municipal, en la magna recopilación general de las Leyes de Indias de 1680.

Lo anterior, reflejo de lo complejo de una sociedad que se forjaba a golpe de fuerza y arbitrariedad, sumado a la práctica legitimada de ofrecer al mejor postor los puestos de cabildo e incluso, de volverlos hereditarios, dejaron al municipio colonial convertido en perspectiva, más que en realidad. Ya en el siglo XVIII, en el despotismo ilustrado produjo la Real Ordenanza de Intendentes, hacia 1786, profundizando en el centralismo político y aherrojando aún más la de por sí, para esta época, alicaída autonomía municipal.

"José de Galvéz llegó a la Nueva España con el carácter de visitador especial, y asociado con el virrey Croix, proponen al monarca, establecer Intendencias con las mismas características que tenían en España, pedían suspender a los alcaldes mayores y a los corregidores, acusándoles de que se quedaban con buena parte de los tributos recaudados, defraudando así el patrimonio real, y además impedían el libre comercio en sus respectivos territorios para obtener grandes ganancias, las que resultaban de los precios excesivos de mercancías cuya compra imponían a los habitantes de su circunscripción. El 4 de diciembre de 1786, se promulga la Ordenanza de Intendentes".⁷

Dicha ordenanza modificó profundamente la organización político-administrativa imperante hasta entonces en el virreinato. Éste fue dividido en doce intendencias a cuyas circunscripciones se les dió la denominación de provincias con el nombre de la ciudad que fuere su capital. Las provincias entre otras fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe. Las alcaldías mayores y los corregimientos desaparecían o fueron refundidos en las intendencias.

Lo destacado de este último ordenamiento fue la aparición de una institución que estaba destinada a quedarse por largo tiempo con diversos nombres, en nuestro panorama municipalista; nos referimos a la Intendencia, posición intermedia entre el Ayuntamiento y el Virrey, de tal forma que los Intendentes reemplazaron a los Gobernadores y

⁷ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.73

Corregidores, destruyendo por completo la autonomía municipal, que quedó plenamente absorbida por el Virrey y por los propios Intendentes.

"En cada provincia, el intendente presidía el Cabildo, llevaba las cuentas de los propios e informaba del estado de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas de Alcalde ordinario, de dos regidores y un procurador y que tenían autoridad para manejar fondos municipales. El intendente se ocupó además de la justicia; no obstante que las ordenanzas se lo prohibían".⁸

En 1808 las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII, de hecho y de derecho significaban la anulación del gobierno Real Metropolitano.

El ayuntamiento en México en 1808 pretendía: el ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia y convocar a un congreso de ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España. Estos dos principios innegablemente habían de ser el inicio de la lucha por la absoluta separación política de España.

Desde la instalación del primer ayuntamiento en América, hasta la expedición de la constitución de los Estados Unidos

⁸ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México (bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.23

mexicanos de fecha de 4 de octubre de 1824, los municipios y consecuentemente los Ayuntamientos se rigieron por las Sigüientes Leyes: Leyes de Partidas, Leyes de la Novísima Recopilación, Leyes de Indias, Constitución Política Española de 1812, Decretos emanados de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz.

Las Cortes Constituyentes, como se sabe se congregaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810 y pusieron los cimientos a la Reforma radical de la vida municipal y de sus órganos, siendo la Constitución Política de la Monarquía decretada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y promulgada en México el 30 de septiembre de ese mismo año; el instrumento jurídico en el que se fundamentó la Reforma Municipal aludida. Esta Constitución se refería en su título Sexto a la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos, pero es de hacer notar que en ella, se encuentran plasmados los principios administrativos de moda en Europa, como son: la división de poderes y la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los entes municipales, que se extendían a todo aquello que les era propio por la índole, carácter y naturaleza de esta institución.

El siglo XIX ve culminar el proceso de consolidación política de España, tras la expulsión del usurpador francés, al promulgarse en Cádiz la Constitución Española de 1812, la cual a su vez tendrá profunda repercusión en las colonias, dando aliento a los movimientos que con el tiempo florecerán en verdaderas revoluciones populares cuyo desenlace lo

constituirá la independencia de los pueblos americanos del control de la corona Española, y el surgimiento de las naciones iberoamericanas.

La constitución de Cádiz de marzo de 1812 tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, Regidores y un Síndico procurador, presididos por el jefe político. Los miembros componentes de los ayuntamientos deberían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fuesen ni vitalicios ni vendibles y sin que los electos pudiesen ser nuevamente nombrados a no ser que transcurrieran por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita. Las facultades de los ayuntamientos, bastante restringidas por cierto, consistían en la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermediaria entre ésta y los aludidos cuerpos municipales.

Se indica acertadamente las consecuencias que trajo dicho ordenamiento: "Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México esta constitución, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, habiendo reinstalado: El sistema de elección popular directa, La no reelección de los funcionarios municipales, sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los

años, con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los jefes políticos y con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su hacienda."⁹

A la Constitución española de Cádiz debe considerarsele como antecedente importante, pues si bien es cierto que en nuestro país tuvo escasa vigencia, ejerció gran influencia, en la estructura jurídica del municipio Mexicano. Dentro de sus aciertos podemos destacar, en primer lugar que regula al Ayuntamiento como un órgano de gobierno local, estableciendo importantes innovaciones.

" A partir de lo previsto por la Constitución de Cádiz, la organización territorial del imperio descansa en la figura del jefe político, cuyo principal objeto es el sostén, el orden social y de la tranquilidad pública. El jefe ejerce vigilancia sobre los ayuntamientos a fin de cuidar que dieran exacto cumplimiento a sus obligaciones"¹⁰

A la Constitución de Cádiz le sucedieron una serie de disposiciones dictadas con el sano fin de coadyuvar al desarrollo y aplicación de los artículos constitucionales relativos al municipio.

La legislación municipal de esa época fue incompleta y carente, por lo que toca a la organización interna y al

⁹ BURGEO O. IGNACIO. Derecho constitucional mexicano Editorial Porrúa, 6ª. Ed. México (1985)p.898

¹⁰ RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO. Estudios de derecho político de los Estados y municipios Editorial Porrúa. México (1990) p.30

ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento, pero se hallan en la misma sentados los principios y bases máximas de una bondad manifiesta, sobre las cuales se hubiera podido construir más adelante un sistema jurídico completo y perfeccionado sobre el municipio; desgraciadamente la reacción política que dos años después se efectuó en el Estado español y una vez vuelto ya de su cautiverio el rey Fernando VII, no permitió llevarlas a su debido desarrollo.

Por su importancia en la vida municipal del recién declarado Estado de México se hace mención del capitulado referente a los ayuntamientos que se contienen en el decreto 36 del 9 de febrero de 1825 y de la constitución política del Estado libre de México, del 14 de febrero de 1857, al igual que otros ordenamientos similares en diferentes Estados de la federación.

Ya en la Época independiente, La constitución de 1814 de Apatzigán, el acta constitutiva, y la constitución de 1824, no hicieron referencia al régimen municipal.

Las constituciones de los Estados de la federación no regularon en forma específica al municipio, y sólo en forma genérica se referían al gobierno político y administrativo de los pueblos, podemos destacar como ejemplo la organización del Estado de México, plasmada en la Constitución política del 14 de febrero de 1826. Dicha constitución, en su parte segunda, denominada Gobierno Político Administrativo de los Pueblos, establece que la administración estará a cargo de prefectos, subprefectos y

ayuntamientos. El Estado se dividió en Distritos, cada uno de los cuales era gobernado por un Prefecto, quien era responsable de la seguridad pública, de vigilar que los ayuntamientos cumplieren con su deber, así como de regular el manejo de los fondos del público. Los distritos a su vez, se dividían en Partidos que estarían a cargo de un subprefecto y sus funciones eran las mismas que las del prefecto. El Ayuntamiento se integraría con alcalde o alcaldes y regidores designados por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad, renovándose anualmente dicha comuna.

Se puede indicar que la constitución de 1824 apenas si se ocupó del municipio; las prioridades tenían que ver con la fundación del Estado y con la determinación de los que serían los principios fundamentales bajo cuyos auspicios nos incorporaríamos al concierto de naciones libres y soberanas. Por esto el municipio sobrevivió, con todo y jefaturas políticas, más por inercia que por atención. A mayor abundamiento: el 20 de noviembre de 1824, el Congreso Nacional expidió el Decreto por el cual se estableció a la Ciudad de México como el lugar que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

"En 1835 se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el congreso fuera Constituyente. Se nombró una comisión, la cual presentó el 23 de Octubre de 1835 las Bases de la nueva constitución concluyendo así el sistema Federalista y estableciéndose el centralismo. En estas

bases Constitucionales de la República Mexicana se señala que para el Gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y Juntas departamentales, éstas tendrían atribuciones: Económicas, municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización."¹¹

"Un antecedente más se encuentra en la Leyes Constitucionales de la República de 1836, que establecían la existencia de la Juntas Departamentales y señalaban que habría ayuntamientos capitales, en los lugares donde los hubo en el año 1808 y en los puertos cuya población llegara a cuatro mil almas o en centros con más de ocho mil. Los Ayuntamientos se elegían popularmente y tendrían a su cargo la recaudación e inversión de sus arbitrios."¹²

El constituyente dividió la nueva Ley fundamental en siete estatutos por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete leyes. La sexta ley regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. En la Sexta Ley, denominada "División del Territorio de la República y gobierno Interior de los pueblos" que habla de los municipios, en los artículos 7 fracciones VII y IX 9, 14 fracciones IV VII, 16, 18 fracción III, 22,23,24 fracciones I a IV, 25,26 y 30.

"Fue la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836 (de la Constitución Centralista llamada Las siete leyes

¹¹ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.79

¹² ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1993)p.691

Constitucionales), la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos."¹³

"Establecía que la República dividiría su territorio en departamentos, éstos en Distritos, los cuales a su vez, se dividirían en partidos. El Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la Junta Departamental y duraba ocho años a su cargo. En las localidades que no hubiese Ayuntamiento habría Jueces de Paz bajo cuyo mando estaría la policía; éstos serían designados por las Juntas Departamentales. Los ayuntamientos eran electos popularmente. Para ser integrantes del ayuntamiento, además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de edad, había uno económico, en el sentido de que debía tener capital que le produjera más de quinientos pesos anuales. Al ayuntamiento se le señalaban entre sus obligaciones las de seguridad, de asistencia, de salubridad, de beneficencia, educación primaria y obras públicas. Los Alcaldes ejercían funciones jurisdiccionales y se establecieron los Prefectos y subprefectos como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos".¹⁴

Esta constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los Departamentos, prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder, pero

¹³ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.27

¹⁴ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.80

esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas en la Revolución. Su vigencia fue efímera, ya que no satisfizo ni a los puros ni a los moderados, por ello en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes, a excepción del Judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía una innovación en el sentido de que los Ayuntamientos lo integrarían sólo Corregidores y síndicos que se renovarían por tercios cada dos años; así, al suprimirse el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional.

La segunda constitución centralista, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 fue fruto de la Junta Nacional Legislativa, que integró el presidente de la República Nicolás Bravo, bajo la influencia de Santa Ana.

Después de 3 años de precaria vigencia y a resultas del Movimiento de la Ciudadela, es abrogada esta carta. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 13 de junio de 1843, nuestra segunda constitución conservadora, reiteró casi en su totalidad las disposiciones municipalistas de su antecesora.

Dichas bases orgánicas, en su artículo cuarto determinaban el régimen municipal, ya que se estableció que el territorio de la República se dividiría en departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. A su vez, el Artículo 134 en sus fracciones X y XII establecía las facultades de las asambleas departamentales en la regulación

del régimen municipal. Hacia 1853, al asumir por sexta y última vez el poder Antonio López de Santa Ana, tuvo lugar el quizá mayor ataque a la institución municipal, al disponer su "Alteza Serenísima" que la función de los Ayuntamientos era la de: practicar los actos de administración que se les encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno, ni con los actos de administración pública encargados a los altos poderes de la Nación.

Las prefecturas subsistieron, ahogando toda posibilidad de desarrollo autónomo para los municipios y dejando intacto el universo de explotación, injusticia y desigualdad propio de esa época. El 17 de marzo de 1855, Santa Ana, en su último intento centralista del poder, había dispuesto suprimir casi por completo a los Ayuntamientos, cuando los liberales del Movimiento de Ayutla al triunfar hicieron abortar esta infamia.

En la búsqueda de la madurez necesaria, como Nación y como Estado llegamos a la época de la Reforma. La Constitución Mexicana de 1857, complementada con la incorporación posterior de las Leyes de Reforma tampoco se ocupó mucho de la institución municipal, la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

"El principio liberal de "dejar hacer" y el concepto federalista de libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del silencio de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal. Pero las Entidades en su mayoría siguieron el modelo francés de descentralización. Así pues la legislación local de mediados del siglo pasado, reafirmó, la vigencia de las prefecturas"¹⁵

El municipio volvió a sobrevivir por su apego a las raíces del Estado en su formación, sobreviviendo también las prefecturas o jefaturas políticas.

Con fundamento en el Plan de Ayutla, y mientras se elaboraba una nueva constitución que respondiera a las demandas democratizadoras del movimiento antisantanista, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856. El estatuto desarrolla las garantías de libertad, propiedad y seguridad, dentro de la más firme tradición liberal, fija los fundamentos orgánicos de la República, y adelanta la fórmula federal, que la magna carta de 1857 consagraría definitivamente.

En lo referente a la cuestión municipal se aprecia que los redactores del estatuto se dejaron influir por las bases orgánicas: atribuyeron al gobernador, tomando como expresión sacramental la redacción de la última constitución centralista, las facultades de establecer corporaciones

¹⁵ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.28

municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios. La constitución de 1857, en sus artículos 31, 36 y 72 reconoce la existencia del municipio; sin embargo, no los reguló y esto quedó durante su vigencia como una facultad de las legislaciones locales, como se añadió.

Podemos decir que entre 1824 y 1857 las tendencias liberal y conservadora, dos criterios para organizar una Nación se enfrentaron a fin de alcanzar el poder político y desde allí imponer su concepción de como debería organizarse, política y civilmente nuestro país. Republicanos y monarquistas primero, federalista y centralista más tarde, para luego reciclar las tendencias, su preocupación macrororganizativa no les permitió atender a la instancia municipal. Hubo sin embargo destellos, particularmente en las constituciones centralistas las cuales, al ignorar las autonomías estatales debieron regular, aunque fuera de manera muy general y desde luego, más formal que real, la situación del municipio.

"El 10 de abril de 1865 Maximiliano, Emperador de México promulga un estatuto provisional para el imperio, en tanto organiza definitivamente el imperio, así en el título IX de dicho documento, regula el gobierno local estableciendo prefectos como delegados del emperador para gobernar y administrar los departamentos, el prefecto era nombrado por el Emperador, los departamentos se dividieron en distritos a cargo de un subprefecto que sería el delegado del poder, cada población contaría con una administración municipal

apropia, la cual estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisarios municipales, los alcaldes eran nombrados por el Emperador, el de la capital y el de los departamentos por el prefecto respectivo, el ayuntamiento sería electo popular y directamente y se renovaría por mitad de cada año, dejándose a una ley secundaria el señalamiento de su Elección."¹⁶

Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en 1865 que es, sobre todo, un ordenamiento de contenido administrativo más que una constitución, y cuyo objeto era el de regir temporalmente, en tanto se estructuraba la organización política definitiva. El llamado imperio se organizó territorialmente por departamentos, en cada uno de los cuales había un prefecto designado por el emperador, el cual contaba con la colaboración de un consejo departamental y de subprefectos. El estatuto dispone que en cada población habrá una administración municipal y que ésta correrá a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales en proporción al número de habitantes.

Como atinadamente señala Miguel Acosta "De acuerdo al estatuto provisional del Imperio mexicano de fecha 10 de abril de 1865, el territorio del país, quedó dividido en departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Se establecía que cada población tendría una administración municipal propia, a cargo de los alcaldes, mismos que presidirían los Ayuntamientos. Los ayuntamientos formarían el concejo del

¹⁶ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.83

municipio, eligiéndose popularmente de manera directa renovándose por mitad de cada año"¹⁷

En el preámbulo del Plan de Tuxtepec en 1876, Porfirio Díaz reconoce que el poder municipal ha desaparecido por completo al agrupar a los Ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón; y sus dirigentes, los jefes políticos fueron los agentes del Gobierno del Centro, esto equivalía a que los Ayuntamientos fueran simples dependientes de los Gobernadores. Dentro de los puntos del programa del Partido Liberal de 1906 se plantean como reformas Constitucionales la supresión de los jefes políticos y la reorganización y robustecimiento del Poder Municipal.

El municipio es una de las banderas que enarboló la Revolución. Así el movimiento precursor, que encabezan los hermanos Flores Magón y que integrara sus demandas justicieras en el programa del partido liberal Mexicano que expidieron en San Luis Missouri el 1° de Julio de 1906 no dejó reparar en el tenaz reclamo popular del municipio como célula democrática. Donde se demandó la supresión de las jefaturas políticas (legado Santanista y Maximilianista). Madero por otro lado reconoció las desventuras municipales en el Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, con el que desafió de manera definitiva al Porfiriato y que actuó como catalizador del movimiento revolucionario: la libertad municipal no existe y los gobernadores, que son

¹⁷ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría general del derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1993)p.692

nombrados por el presidente de la República designan de igual manera a las autoridades municipales.

Como antecedente a la Revolución Mexicana de 1910-1917, se produce la etapa que conocemos en nuestra historia nacional como el Porfirismo.

"La base en la cual se fundó Porfirio Díaz para enajenar el suelo patrio en beneficio de terratenientes nacionales y extranjeros, asentistas todos, descansa en la ley de 13 de marzo de 1861 sobre la colonización y en la del 20 de julio de 1863 referente a su ocupación y enajenación de terrenos baldíos, dictadas ambas por Juárez y la de Lerdo de fecha 31 de mayo de 1875. Díaz inició su prolongada dictadura apoyado en las disposiciones de aquellos presidentes liberales: sirviéndose de ellas como parapeto y las transformo a medida que se consolidaba en el poder."¹⁸

En lo que respecta al municipio, su condición en esa época podría sintetizarse en la siguiente expresión: "Bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas ahogó por completo la vida municipal"

La Revolución Mexicana estalló el 20 de Noviembre de 1910. Porfirio Díaz renuncia a la Presidencia de La República el 25 de mayo de 1911; Francisco I. Madero es presidente electo de México a partir del 6 de noviembre de 1912 y cae asesinado el 22 de febrero de 1913.

¹⁸ ARAGÓN SALCIDO, MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.29

En las reformas al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, el primer Jefe de la revolución, se compromete a poner en vigor leyes, disposiciones y medidas tendientes al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. En cumplimiento de estas reformas, Carranza en uso del poder constituyente, introdujo el 25 de diciembre de 1914 a la norma suprema la redacción que aún pervive y mediante la cual se señala el papel de la institución municipal en nuestro régimen federal: base de la división territorial de los Estados y de su organización política; administrado por un ayuntamiento elegido directamente por el pueblo; libertad para el municipio, mismo que no debe sujetarse a autoridad intermedia, o sea que se debía desaparecer el escalón de las jefaturas políticas, brazo opresor del porfiriato.

Venustiano Carranza asumió la presidencia de la República el 1 de mayo de 1916; el Congreso constituyente se instala el 10. de diciembre de 1916. La idea de revisar el proyecto liberal de 1857 y adecuarlo a las nuevas circunstancias, como más adelante expondremos, las expectativas y el perfil de los integrantes del Constituyente, rebasarán la intención original y al final se aprobará un nuevo Documento Fundamental para nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 y cuya vigencia se inició a partir del 10. de Mayo del mismo año.

2.3 El artículo 115 constitucional a través de la historia.

Como hemos visto, una vez constituido el Estado Mexicano, transitó de una monarquía (1821 y 1865) a una República, esta última alternada: de tipo Central (1836, 1843 y 1853) al tipo federal (1824, 1857 y 1917), donde sus principales influencias políticas al paradigma mexicano, se deben a Francia, España y los Estados Unidos de Norteamérica.

Así las cosas, el Estado mexicano cuenta con la norma suprema que rige a todo el país y que conocemos con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya parte medular, es decir, en la parte orgánica, dispone en su artículo 40 que: "Es voluntad del pueblo 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".

"Nuestra constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes"¹⁹

El último Congreso constituyente trabajó en su trascendente tarea del 10. de diciembre de 1916, fecha de su formal inicio de labores; al 31 de enero de 1917, fecha en

¹⁹ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.30

que clausuró sus trabajos al jurar solamente el producto de los mismos: la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917. El proyecto enviado a la asamblea por el primer jefe, Don Venustiano Carranza, encargado provisionalmente del Poder Ejecutivo Nacional en cumplimiento a la base quinta del plan de Guadalupe, correspondía a la constitución de 1857 con adecuaciones, de tal manera que no era propósito del Presidente Carranza la asunción de un nuevo Documento fundamental, sino de reformar la Constitución vigente.

En dicho proyecto se reiteraba entre otras cosas la abolición de la vicepresidencia, se establecía la elección directa y secreta y la no reelección para el Presidente de la República; se reiteraba el principio de división de poderes y se consolidaba el presidencialismo como forma de gobierno, bajo el argumento de que el país no estaba preparado para el ejercicio parlamentario; y en relación con la materia que nos ocupa, acentuó la importancia del municipio al adjetivarlo como municipio Libre, aunque sin precisar las condiciones para hacerlo realidad.

El resto de la historia nos es de sobra conocido: los Diputados al Constituyente rebasaron en mucho la perspectiva del Presidente Carranza en un verdadero parteaguas de nuestra evolución institucional, produjeron un documento que rompía inclusive con la ortodoxia lo que después se conoció como Constitucionalismo Social, sumando a los derechos individuales los sociales, poniendo las bases de una real reforma agraria, estableciendo las condiciones necesarias

para el desarrollo de un municipio libre, para mencionar lo más destacado de su aportación. Pero de alguna manera concluimos que en la época prerevolucionaria, vemos que el municipio se le instruyó de manera expresa en algunas constituciones, todas lo dan por establecido, se refieren a él de una u otra forma dando por hecho, que las constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre, ya que no tenían, libertad, ni gobierno autónomo.

El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían cumplir órdenes superiores y estaban bajo mando o control de un agente estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad, generalmente fueron conocidos como Jefes Políticos o Prefectos que eran autoridades intermedias entre el municipio y el Estado, sujetaban y centralizaban la actividad municipal, a la voluntad del gobernador, funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción; por esto los Jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo de los municipios, razón por la cual la lucha fue en contra de ellos. En los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de competencia municipal. Por ello la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la revolución.

La ley del municipio libre fue expedida por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1912 y con ello se adiciona

el plan de Guadalupe y al mismo tiempo, la elevó a la categoría de constitucional al reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857 quedando de la siguiente manera:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio Libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente".

Como es de percibir Venustiano Carranza fue uno de los revolucionarios que más dio soluciones al problema municipal; Su proyecto tuvo gran influencia tanto así que sus ideas principales fueron aceptadas por el Constituyente de Querétaro.

Los debates se concentraron básicamente en torno al contenido de la fracción II, REFERIDA A LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL y, particularmente, en lo que se prescribía en cuanto a que el municipio recaudaría todos los impuestos y aportaría al Estado el porcentaje que la legislación señalara; por un lado y por otro a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso de plantearse diferentes entre ambos niveles de gobierno.

En diez sesiones los diputados discutieron en torno al proyecto de la comisión y fue hasta el 30 de enero, ya de

1917, penúltimo día de labores del Congreso Constituyente cuando, al aprobarse el texto de la fracción II, quedó establecido el definitivo artículo 115 de la naciente Constitución, quedando de la manera siguiente:

"ART. 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 tres bases siguientes:

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

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

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residan habitual y transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos 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 los 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 uno suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento."

"En el constituyente de 1916-1917, en diciembre del año de 1916, se presentó el proyecto del Artículo 115, que tenía como finalidad fortalecer y establecer al municipio independiente y libre y durante los debates, se planteó la forma de fortalecerlo a través de asegurar sus ingresos públicos; sin embargo, al final no tuvo el efecto esperado económicamente al municipio, pues quedó sujeto a los que determinarán las legislaturas locales. Tendrán que pasar muchos años más para que se haga una nueva reforma constitucional en este sentido; y muchos más faltan todavía para que esto se haga realidad.

Desde entonces (1917) a la fecha (1998), descrita en forma muy general la evolución de esta normativa constitucional ha sido la siguiente:

Primera reforma: D.O de 20 de agosto de 1928: consignó nuevas reglas para la elección de diputados locales en proporción de las Entidades.

Segunda reforma: D.O de 29 de abril de 1933: estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

Tercera reforma: D.O de 8 de enero de 1943: señaló que el período de los gobernadores no debería rebasar de seis años.

Cuarta reforma: D.O de 12 de febrero de 1947: instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

Quinta reforma: D.O de 17 de octubre de 1953: derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse el sufragio universal ciudadano.

Sexta reforma: D.O de 6 de febrero de 1976: adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

Séptima reforma: D.O de 6 de diciembre de 1977: adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales, el principio de representación proporcional en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.

Octava reforma: D.O de 3 de febrero de 1983: reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales-contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reitera, ahora expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, otorgando a éstos la atribución

- de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

En conclusión: La teleología de dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse. La simple lectura de su texto corrobora esta afirmación.

Novena reforma: D.O de 17 de marzo de 1987: el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo

relativo a las Entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

A la fecha de redacción del presente trabajo de tesis, el texto vigente del artículo en comento es el que sigue:

Artículo 115 constitucional vigente:

"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 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, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hallan 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 éstos hayan tendido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio contengan.

En este caso de declararse desaparecido un ayuntamiento 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 concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por un 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 deban 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 jurisdiccionales;

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,

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

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en su caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de

la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias, 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 os municipios donde residieren habitual o transitoriamente,

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

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

CAPÍTULO III
EL MUNICIPIO: NATURALEZA JURÍDICA, PERSONALIDAD, COMPETENCIA
Y ATRIBUCIONES.

3.1. Su razón de ser: jurídico-política.

Después de señalar lo más trascendental de los antecedentes que dieron nacimiento a la institución municipal sumariamente podríamos destacar, que al discutir el origen del municipio, necesariamente debemos de considerar las dos opiniones generalmente más conocidas al respecto; una se refiere al hecho de que el hombre tuvo necesidad de reunirse en grupos más o menos extensos, que contaban con un determinado territorio, para hacer frente a las necesidades comunes, es decir, desde esta perspectiva se le considera como una institución producto de la evolución social; la otra, se refiere a la erección del municipio mediante y sólo como resultado del dictado de leyes expedidas por el Estado ya organizado, es decir, desde esta

óptica se le presenta como una institución netamente jurídica, por ser producto de la legislación.

Se plantean así dos corrientes de pensamiento en relación con el tema: la corriente naturalista, que aún cuando en su línea hay varias expresiones, lo concibe como un producto natural de la actividad social y lo identifica históricamente con las primeras asociaciones con sustento normativo y de supervivencia; la tesis formalista, por su parte, sostiene que el municipio es una institución posterior al Estado; es decir, es una formación social a la que una voluntad política superior dota de marco normativo y con quien mantiene una relación de carácter tutelar, en diversos grados.

Moisés Ochoa Campos indica: "Hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria... hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria... y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social"²⁰

Al respecto, creemos que es importante discernir entre la presencia natural de los asentamientos humanos organizados o más o menos organizados, resultado del gregarismo de la especie y de la evolución de la misma y el municipio, para nosotros una categoría jurídico-social, persona jurídica colectiva, con atribuciones y obligaciones,

²⁰ OCHOA CAMPOS MOISES. La reforma municipal. Editorial Porrúa, 4 ed. México (1985) p.22 y 23

sólo y únicamente existente como resultado de la voluntad estatal expresada en este particular sentido.

La sociología y sus ciencias afines nos dan los datos que necesitamos sobre las formaciones sociales como tales, hasta donde lo permita lo infinitamente complejo de las relaciones e interrelaciones humanas; el derecho hará lo propio en lo que respecta a las instituciones y, en nuestro concepto, el municipio, en cuanto tal, es una institución.

Los hombres asentados en un territorio sobreviviendo, creando cultura y civilización han dado origen a formaciones sociales o "asociaciones de vecindad" que si bien se implican en cuanto su sustento material es común, hombres y territorio, se diferencian, siendo cada una cosa distinta a las demás, fundamentalmente por la carga ideológica, fines y valores a que obedece su surgimiento, así la familia, la cohorte, la cofradía, etcétera, siendo distintas, hoy su substrato común, en mucho se conserva; son formaciones que han cambiado fundamentalmente por evolución; la división del trabajo, la guerra, la educación, el Estado y, con éste, el municipio, son formaciones que se han transformado fundamentalmente al influjo de las ideologías y son substantivamente diferentes a los fenómenos sociales que, con expresión externa parecida, caracterizaron a las sociedades antiguas.

La concepción que cada Estado desarrolla, las formaciones o fenómenos sociales enunciados, cuando son objeto de consideración jurídica, es decir, cuando pasan a ser influidos en su estructura y desenvolvimiento porque los

individuos o unidades sociales que los integran quedan sujetos en sus actuaciones por una regulación normativa heterónoma, constituye el momento de transición de "asociaciones de vecindad" o "comunidades domiciliarias", pequeñas o grandes, a Instituciones, es decir, a persona colectiva, sujeto y objeto de derechos y obligaciones. Estas Instituciones nacen y se desarrollan, perecen o se transforman. En el último caso, son algo nuevo cuando la distancia entre su origen y el presente es notablemente grande.

Es interesante observar como, aunque la naturaleza física de los componentes materiales de las formaciones sociales los hombres y su espacio vital se conserva, en realidad, y fundamentalmente con referencia al primero de los elementos anotados, se constituye en una participación igual, pero no idéntica, de una formación social histórica a otra. El razonamiento y su expresión fundamental, el libre arbitrio, ideologizan cada actuación humana, haciéndola con el tiempo claramente diversa a sus actuaciones homólogas anteriores en proporción directa a la distancia temporal y espacial entre ambas, aunque se parezcan.

El municipio implica en esencia una forma juridico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparán formalmente a los de la Entidad estatal misma. Pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y

primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el municipio.

Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía, no asume el carácter de municipio. Esta afirmación está respaldada por la historia política misma de los diferentes países en que se ha registrado el fenómeno municipal, que es jurídico-político y no simplemente natural.

El estudio de los múltiples municipios en especie que han existido y existen, corrobora esta última aseveración que postula la tesis de que el municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el derecho, aunque tampoco, evidentemente, sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desenvuelve.

3.2 La personalidad Jurídica del municipio.

3.2.1 Persona Jurídica.

"El concepto de persona jurídica (individual o colectiva) es la expresión del conjunto de deberes jurídicos y de derechos subjetivos atribuidos o imputados a un mismo ente, sea al individuo, sea una entidad social".²¹

²¹ RECASENS SICHES. LUIS Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México (1991) p.155

"Jurídicamente se designa con este término a todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Nuestra legislación civil y la doctrina reconocen dos clases: La Persona Física o también conocida como Persona Jurídica Individual considerada como el ser humano al que la ley da facultad de ser dotado de derechos y obligaciones, mientras que la Persona Moral o también conocida como Persona Jurídica Colectiva, es la agrupación de individuos, a la que en cuanto tal, la ley le ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones o de otra forma dicha: Toda entidad a la que la ley le reconoce personalidad jurídica propia, distinta a la de sus componentes."²²

El municipio debe ser considerado bajo esos términos como una persona moral, así el artículo 32 del código civil vigente en el Estado de Veracruz señala en su fracción primera:

"Son personas morales: I. La Nación, Estados y municipios...."

Por otro lado la concepción de persona jurídica, lleva a concluir que efectivamente es el orden jurídico el que le atribuye a los individuos o ciertas agrupaciones de éstos, la capacidad para tener derechos y asumir obligaciones; la personalidad del Estado, (como persona colectiva) nace

²² MARTÍNEZ MORALES RAFAEL. Derecho administrativo (primer curso) Editorial Harla. México (1991) p.32

únicamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento. Esta afirmación se ve apoyada en el concepto comentado es, por definición, de carácter jurídico y sólo puede provenir de un orden legal creado por el Estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación, los cuales no podrán ser transgredidos validamente ni por el propio Estado.

En relación con la naturaleza jurídica y la personalidad jurídica del municipio, el concepto de persona reviste especial importancia. Así tenemos que persona en derecho (persona jurídica), es la cualidad de los individuos para ser sujetos de derechos y obligaciones. Esta posibilidad de ser imputables pertenece en principio a todos los hombres, del nacimiento a su muerte, en nuestro derecho desde antes de nuestro nacimiento. Estamos en presencia de la persona jurídica individual.

"El concepto de persona jurídica tiene una larga y complicada historia. Es el fruto de una lenta y fatigosa elaboración conceptual, en la cual se refleja toda la historia de la dogmática y la experiencia jurídica. Actualmente, persona jurídica es un término altamente técnico con el cual los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas."²³

²³ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.51

Como parte de su quehacer cultural, en cuyas altas manifestaciones trasciende su propia naturaleza física y la de su entorno y en correspondencia a lo complejo de su convivencia, el hombre, a través del orden jurídico, asciende al concepto de persona jurídica colectiva moral o corporativa, y hace imputable a una instancia de gestión, remitiendo dar cauce al esfuerzo colectivo.

La persona jurídica colectiva se significa en una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiéndose la personalidad jurídica de sus integrantes con la de la persona moral.

No debemos confundir persona jurídica con personalidad jurídica, si bien es cierto una implica a la otra, no son lo mismo, el ente que posea personalidad jurídica es aquel que se encuentra en idoneidad para ser objeto de derechos y obligaciones, la personalidad jurídica, se otorga por derecho cuando se cumple con ciertos requisitos, es la suma de todos los atributos jurídicos de una persona.

Domínguez Martínez por su parte señala: "Personalidad jurídica es la aptitud (idoneidad) para ser sujeto de derechos y obligaciones, por personalidad ha de entenderse la aptitud para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas."²⁴

²⁴ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ JORGE ALFREDO. Derecho civil. Editorial Porrúa. México (1992) p.129 y 130

La personalidad es la Suma de todos los atributos jurídicos de la persona. Para entender su concepción debemos recordar los atributos de la persona que mencionaremos a continuación y que también deben de presentar las personas morales a grosso modo, ya que como sabemos la Ley de Sociedades mercantiles señala los requisitos para que exista plenamente una sociedad. A saber los atributos de las personas físicas son los siguientes: El nombre, el domicilio, el patrimonio, la capacidad jurídica y Estado civil.

Ha sido precisamente por el reconocimiento de las personas jurídicas colectivas, que se ha planteado, en la doctrina, el problema de la personalidad jurídica, que ha sido y sigue siendo uno de los temas más polémicos en el campo del derecho.

Recasens afirma que: "La personalidad de los entes colectivos consiste en la unidad de imputación de una serie de múltiples conductas de ciertos hombres; conductas que el derecho no adscribe a los sujetos que las efectúan, sino que las atribuye a otro sujeto conceptual construido por la norma. Este es el punto terminal de imputación de un determinado repertorio de las relaciones jurídicas en las que intervienen diversas personas individuales pero las cuales no son imputadas a dichas personas individuales, sino al mencionado centro conceptual de imputación, es decir al ente colectivo".²⁵

²⁵ RECASENS SICRES. LUIS Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México (1991) p.156,157 y 158.

3.2.2 Personalidad de derecho público o de derecho privado.

La incursión del Estado en actividades que antes estaban reservadas de manera exclusiva a los particulares, así como la propia necesidad de acogerse a normas de derecho privado en sus relaciones con la población, ha planteado la problemática de dilucidar si el Estado cuando se relaciona en un plano de igualdad con los ciudadanos, por ejemplo con motivo de una compraventa, lo hace ostentándose como un simple particular y, por tanto, con una personalidad jurídica de derecho privado, o bien lo hace sin despojarse de su investidura sujeta al derecho público.

Esto nos lleva a mencionar la controversia que ha ocupado la atención de la doctrina durante un buen tiempo y que se centra en determinar si el Estado cuenta con dos personalidades jurídicas, o bien, con una sola personalidad jurídica, la cual se manifiesta en dos aspectos o voluntades, según la circunstancia en que aquel le toque actuar.

En dicha divergencia de opiniones, se puede observar como fondo, la gran disputa todavía sin resolver por parte de los especialistas, disputa que está radicada en torno a la división misma entre el derecho público y derecho privado ahora, bástenos con expresar que ésta sistemática aplicada al estudio del derecho, retomada y enriquecida por Kant, no ha sido aceptada de manera universal, pues se le opone a ella la idea de que toda norma jurídica es por su naturaleza de derecho público, ya que la misma siempre emana del

Estado; esta polémica ha venido a complicarse con el surgimiento, relativamente reciente del llamado derecho social.

En correspondencia con los atributos que los tratadistas y la legislación le han reconocido en materia civil, a las personas jurídicas, sean éstas físicas o colectivas, debemos, asimismo, aceptar que los órganos conformantes del aparato del Estado, y que conocemos como personas jurídicas de derecho público, poseen sus propios atributos o características, los cuales le proveen de la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y cuya diferencia, con respecto de las primeras, consiste en los fines perseguidos por los unos y las otras, que en última instancia, en las personas jurídicas de derecho público, es el interés público.

Basado en ello, se tiene que los atributos o características de dichas personas jurídicas de derecho público son: Competencia: Que en estos casos se limita a la necesaria para cumplir, dentro de un espacio territorial, con el objeto específico para el cual ha sido creada. Patrimonio: Constituido por los recursos de los que han sido provistos para el cumplimiento de ese objeto. Objeto: Son las atribuciones y tareas que le han sido asignadas, de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de derecho público. Régimen jurídico específico: Es el conjunto de reglas que crean a la persona jurídica de derecho público, delimitan su competencia, mediante la asignación de las tareas por desempeñar y en algunas ocasiones, también determinan su duración.

Ahora bien, el problema teórico de la personalidad de los entes colectivos entre ellos, el municipio, puede plantearse de la siguiente manera: ¿Puede el derecho positivo otorgar capacidad o personalidad jurídica a entidades que no son seres humanos?

El cuestionamiento antes indicado ha sido abordado por un sinnúmero de tratadistas que han propuesto diversas teorías con las cuales han pretendido solucionar la problemática planteada; la personalidad jurídica de la persona colectiva, ha sido materia de múltiples discordancias dentro de los doctrinarios del derecho, han distado tanto desde considerar a la personalidad de las personas morales como producto de una ficción, mientras otras tantas consideran todo lo contrario y defienden con ahínco la existencia de ésta.

El Estado y la existencia de su personalidad jurídica ha constituido un tema de debate entre las teorías podemos mencionar aquella que considera que la personalidad del Estado es una sola en donde de manera preponderante impera su carácter público, siendo en menor grado su carácter privado. Otra ostenta que el Estado cuenta con una personalidad que se manifiesta en actos ya sea públicos, ya sean privados, y otra más que considera que el Estado posee una dualidad de personalidades, dicha dicotomía se traduce en una personalidad de derecho público y otra derecho privado, según sea sus actos ya sea de Imperio o de gestión.

"La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al

constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminado, tiene derechos y obligaciones, y por lo tanto, tiene desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho."²⁶

Desde luego, apuntamos que el Estado, las entidades federativas y el municipio, constituyen instancias de gestión cuya existencia objetiva se impone; Acosta Romero expone al respecto y dice: "Algunos autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: El Estado y el municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún cuando con diferencias específicas"²⁷

En relación con las teorías que se han ocupado en lo particular de la personalidad jurídica del Estado, muchos consideran que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo. No aceptan la teoría de la doble personalidad o de la personalidad única de dos voluntades, porque estiman que el único razonamiento que expone es que el Estado se rige por derecho público y por el derecho privado, sin explicar en que momento se desdobra la personalidad o la voluntad. Así

²⁶ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.128

²⁷ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.53

las cosas, la calidad de persona, conferida al Estado por cuanto también es sujeto de imputación de derechos y obligaciones, nos parece indiscutible. Se trata de la persona colectiva por antonomasia.

Se reitera que la personalidad jurídica del Estado es de derecho público y está consagrada en la Constitución, considerando que se trata de una sola personalidad y también de una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia constitución ordena y que el Estado, aún aceptando una limitación a su soberanía interna, cuando se regula por normas de derecho civil o algunas otras de derecho privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir con las finalidades que al mismo corresponden.

En nuestra constitución Política, al reconocerse que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental en su artículo 40, se está admitiendo la personalidad de la federación, de los Estados y de los municipios; a mayor abundamiento : el artículo 115 constitucional acota, en su fracción II, que "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica", con lo cual, doctrina y derecho positivo, en su suprema expresión, institucionalizan tres niveles en la administración pública en México.

En relación a la situación jurídica de las personas colectivas debemos indicar que unas son reconocidas como privadas, porque son creadas por particulares y para un fin también particular, pudiendo en ocasiones ampliarse a un beneficio colectivo; otras son reconocidas como públicas, porque deben su origen a la historia y al derecho, habiéndose impuesto al reconocimiento del legislador por su continuidad y necesidad, sus actividades deben ir encaminadas al interés público y su a bienestar, utilizan recursos públicos y están reguladas por el propósito de la utilidad pública, debiendo estar subordinadas en su creación y funcionamiento a las normas de derecho público.

Entendemos entonces que el municipio es una persona jurídica de derecho público regulado desde nuestro documento fundamental jurídico y considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

3.3 ¿ Es el municipio un órgano descentralizado por región?

El artículo 90 constitucional señala: "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal". Tenemos entonces que el sector paraestatal lo encontramos dividido en: Organismos descentralizados, Empresas de participación Estatal minoritaria y mayoritaria y fideicomisos públicos.

La descentralización según Gabino Fraga: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración

central una relación de jerarquía. Existen tres modalidades de descentralización: Descentralización por servicio, por colaboración y por región. La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo dentro de los negocios públicos que los afectan"²⁸.

Desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y no tiene los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos de dicho lugar.

²⁸ FRAGA GABINO. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1992) p.203

"El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada; la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la federación es sin duda el municipio libre".²⁹

¿Cuales son los caracteres que llevan a concluir que el municipio es una forma de descentralización por región?

"La teoría Clásica a señalado caracteres de descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye, se dijo, la organización municipal, a saber: 1. La existencia de personalidad jurídica. 2. La concesión del Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad. 3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad. 4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral. Mientras tanto para la escuela realista, no admite ni el concepto de personalidad, ni la existencia de la soberanía como derecho subjetivo que pueda transmitirse, los caracteres que distinguen a la descentralización son los siguientes: 1. La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región. 2. El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones y 3. La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de

²⁹ FRAGA GABINO. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1992) p.204

acción del organismo descentralizado frente a la administración Central".³⁰

Nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como bases de la organización municipal las siguientes:

*Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

*El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa.

*Los municipios administrarán libremente su hacienda.

*Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección directa.

"La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, 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"³¹

³⁰ FRAGA GABINO. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1992) p.204

³¹ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.127

Gabino Fraga comenta: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".³²

"La descentralización por región consiste como dijimos, en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial"³³

Se ha sostenido que el municipio es un ejemplo de descentralización por región, de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país. Sin embargo estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación donde el municipio tiene características bien diferentes al francés razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Además, aunque es cierto que el municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas

³² FRAGA GABINO. Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México (1992) p.206

³³ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.128

diferencias substanciales como que los organismos descentralizados son creados por la Administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia. Los organismos descentralizados presuponen un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia. El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bien Municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación. Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

El municipio en cambio:

No es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos. El municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran, se hallan desprendido de un órgano Federal o Estatal.

El municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativamente.

El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la federación deben acatar y por lo mismo el municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación. El municipio nace con 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, y por lo tanto deben hacerlo con base al mismo.

Algunos autores mexicanos consideran al municipio desde el punto de vista administrativo, como organismo descentralizado por región, estimando que se trata de una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y ubican su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiendo que ésta consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía.

En primer lugar, la actividad del municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República y el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el municipio es una célula político administrativa, que es la base de la

organización de las entidades federativas y como tal debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región.

Por las razones expuestas con anterioridad, debemos abandonar la concepción de que municipio es una forma de descentralización administrativa.

La personalidad jurídica del municipio está reconocida en la constitución en el artículo 115 fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de derecho Público, los órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.

"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 deban establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

3.4 La competencia del municipio y sus atribuciones.

3.4.1 Consideraciones Previas.

La competencia puede definirse como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En éste sentido la Constitución Mexicana establece en su artículo 16 que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente"

Dicha referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de ésta, ya sea legislativa, administrativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deben provenir siempre de autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe de estar actuando en ese ámbito, esfera o campo dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones. Es el texto legal el que determina, marca o limita el ámbito competencial de cada órgano. La competencia es esencialmente un atributo de la persona jurídica colectiva, en general son los siguientes elementos: nombre, domicilio, competencia, patrimonio y objeto. En este sentido situamos en su dimensión el concepto y significado del elemento competencia, término que corresponde en las personas jurídicas colectivas a lo que en las individuales se denomina capacidad. Así tenemos que algunos tratadistas hablan de funciones otros de

atribuciones, algunos de competencia, facultades, aptitudes, jurisdicción, entre otras acepciones.

La palabra competencia "encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competetia*, relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia y disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"³⁴

Así pues, el concepto de competencia al ser trasladado al derecho administrativo se define como el conjunto de facultades y atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo, resultando pertinente recordar lo anteriormente transcrito del artículo 16 constitucional, lo que sirve para diferenciar el concepto de competencia y capacidad; el primero usado en el derecho público; y el segundo en el derecho privado, que son similares ya que en ambos se refieren a la aptitud de obrar. La capacidad es la regla, en atención que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no halla una norma que lo prohíba, mientras que la competencia es la excepción, ya que no puede presumirse, siendo necesario que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos, es decir que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. A esto se le conoce en la doctrina como

³⁴ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.56

principio de legalidad, mismo que genera seguridad jurídica a los administrados.

3.4.2 El contenido de la competencia municipal.

La constitución federal, en el artículo 115, les asigna a los municipios la competencia, estableciendo que éstos son la base de la división territorial de los Estados de la Federación, así como de su organización política y administrativa, señalándoles como atributos las características de que serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; que los miembros del ayuntamiento serán electos popularmente por elección directa, y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Además, la propia constitución les otorga a los municipios algunas facultades y atribuciones específicas y así las señala María Inés Aragón en su multicitada obra:

"1) La facultad reglamentaria, 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.

2) La prestación de los siguientes servicios:

a) Agua potable y alcantarillado;

b) Alumbrado público;

c) Limpia;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública y tránsito, e

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

Para este efecto podrán coordinarse y asociarse los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a la ley.

3) La administración libre de su hacienda, que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. La

Constitución establece, que en todo caso, percibirán las contribuciones impuestas por los Estado sobre la propiedad inmobiliaria. Le pertenecen al municipio las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo

4) En materia de asentamientos humanos, existe concurrencia entre la federación, los Estados y los municipios, por lo que se faculta a estos últimos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias en sus respectivas jurisdicciones, y todas aquellas atribuciones que a su favor establece el artículo 9 de la Ley General de asentamientos Humanos publicada en el D.O. de la Federación el 21 de julio de 1993.

5) En otras materias como educación, trabajo y deberes ciudadanos, la Constitución previene funciones específicas tales como legalización de contratos de trabajo celebrados entre mexicanos con empresarios extranjeros, las juntas de reclutamiento militar; las cuestiones censales, etcétera³⁵

Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que lo enmarca jurídicamente y aluden en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas. En este

³⁵ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.60

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

capítulo consignan, cada uno de los Estados, el número, denominación y límite de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos.

"Como las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general y contemplan la necesidad de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio, se crearon las leyes orgánicas municipales, también llamadas códigos municipales, que contienen la base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales. En ellos se contienen las normas jurídicas que regulan la vida municipal y se refieren al funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramas de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, comisarias, etcétera); las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etcétera); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etcétera); las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes. También se

establece en las leyes orgánicas la facultad reglamentaria que ya mencionamos"³⁶

La innovación que presenta la fracción III responde a un reclamo popular, por lo demás polémico: el artículo 115 establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los municipios, la amplíen. Por otra parte, como más adelante se verá, la fracción X establece que la órbita competencial de los municipios, se puede ensanchar a través de los convenios de coordinación.

Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del poder local, el poder revisor previo de los Estados, conforme a lo que la ley defina, concurren con los municipios en la prestación de servicios públicos, puesto que hay actividades que no pueden atenderse por todos los entes municipales aisladamente. El párrafo final de la fracción III, incluye la llamada "sindicalización municipal", que empieza a dar buenos frutos, sobre todo en Francia. Los municipios, siempre que pertenezcan al mismo Estado, se sujeten a la ley y lo aprueben los ayuntamientos, podrán asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo.

Por otro lado, sabemos que dentro de la competencia del Municipio, no se encuentra la facultad de expedir leyes

³⁶ ARAGÓN SALCIDO. MARÍA INÉS. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México (1995) p.61

propriadamente dichas, de ello se encarga la legislatura de los Estados.

En su obra Derecho Municipal, Teresita Rendón Huerta, expone una guía sobre la competencia municipal, basándose en que el municipio es un nivel de gobierno, con sus funciones legislativas, judicial y administrativa, y aclara que se trata de un mero catálogo de orientación. Tales atribuciones se enuncian de la siguiente forma:

"I. Ejercicio de la Función Legislativa; expedición de reglamentos y disposiciones internas.

II. Ejercicio de la Función Judicial o sancionadora y del poder de policía.

III. Ejercicio de la Función Administrativa;

1. Control de patrimonio municipal.

2. Regulación del sistema económico y financiero del municipio.

3. Celebración de convenios y contratos municipales estableciendo sus modalidades.

4. Prestación municipalizada, concecionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.

5. Realización de obras públicas de: urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.

6. Promoción de actividades artesanales e industriales organizando campañas para el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Ferias, concursos, exposiciones etc.

7. Vigilancia.

a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.

b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan la ruina.

c) En materia sanitaria: salubridad urbana, represión de la especulación ilícita, protección a la salud. En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.

d) De las costumbres: Moralidad pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos. Censura teatral. Labor de profilaxis.

e) En materia de trabajo: atribuciones en relación con honorarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución General de la República.

f) En materia de educación.

g) En materia de cultos.

8.Fomento de actividad cultural: escuelas de artes, oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, etcétera.

9.Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano. Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.

10.Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación del servicio, terminales o centrales.

11.Regulación sobre el uso de la vía pública.

12.Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, postes para la colaboración de propaganda política o comercial, etc.

13.Medidas de protección y educación peatonal: señalizaciones, descansos, etc.

14.Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire "visual"(propaganda, carteles, letreros, etcétera.) Agua.

15.Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.

16.Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.

17.Participación en materia de asentamientos humanos.

18.Los demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal"³⁷

Por otro lado Miguel Acosta Romero comenta: "Es difícil precisar cuales son las facultades, atribuciones y cometidos de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales; no obstante, en términos generales podemos decir que son:

1.Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal); y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

2.Manejar libremente su hacienda y su patrimonio;

3.Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio;

4.Organizar la administración y los servicios municipales.

³⁷ RENDÓN HUERTA TERESITA. Derecho municipal. Editorial Porrúa. México (1985) p.189

5. Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación, como estatales, por ejemplo, elecciones, censos, servicios militar nacional, materia del trabajo, sanitaria, educativa, etc.

6. La existencia de dos órganos de dirección; el ayuntamiento, órgano colegiado, con poder de decisión general; y el presidente municipal y su cuerpo administrativo, con atribuciones de ejecución.

7. La responsabilidad de la actividad pública municipal es principalmente de índole administrativa.

8. La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

9. El incremento de la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.

10. La ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa.

11. Un poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local³⁸

³⁸ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Derecho administrativo (Segunda parte) Editorial Porrúa. México (1993) p. 683, 684, 685 y 686.

Reynaldo Robles Martínez en su obra El municipio clasifica a las atribuciones de la siguiente manera:

"a)Atribuciones en materia de educación.

"La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la Patria y conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia". (Art. 3 Const)

Algunas leyes orgánicas señalan que son atribuciones del municipio las siguientes:

I. Impulsar la educación en los términos de las disposiciones legales aplicables.

II. Vigilar que los niños en edad escolar concurren a las escuelas primarias.

III. Promover la asistencia de los analfabetos a los centros de alfabetización y de enseñanza para adultos.

IV. Promover la construcción y reparación de los edificios escolares.

V. Crear centros para la capacitación de la mujer a fin de proporcionar su incorporación plena a las actividades productivas.

VI. Informar al Ejecutivo del Estado y a las autoridades competentes sobre las deficiencias que se observen"

b)Atribuciones para aplicar sanciones en materia administrativa.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

c)Atribuciones en materia de instrucción militar.

Artículo 31 Constitucional.- "Son obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar"

d)Atribuciones en materia laboral.

Regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la

Constitución y sus disposiciones reglamentarias (Art. 116 Fracción V). Establecer bolsas de trabajo o instituciones similares, para otorgar el servicio de colocación a los trabajadores en forma gratuita. (Art. 123 frac. XXV).

e)Atribuciones en materia de cultos.

Misma que el artículo 130 constitucional advierte en su último párrafo que a la letra dice:

"Las autoridades federales, de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y las responsabilidades que determine la ley"

Tomando en cuenta que de acuerdo a las últimas reformas se señala la separación Iglesia-Estado, ninguna autoridad podrá intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas.

f)Atribuciones en materia legislativa:

Formular el bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Proponer al Congreso Local las iniciativas de ley o decretos en materia municipal. La fracción II del artículo 115 establece que los cabildos están facultados para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, mediante bandos de policía y buen gobierno,

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Esta innovación constitucional acaba con dos vicios igualmente dañosos: la expedición de reglamentos municipales conocidos como autónomos, que violentan el principio de la jerarquía de las normas; y la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores.

g) Atribuciones en materia territorial.

Las leyes orgánicas de algunos Estados establecen que el municipio ha de dividir administrativamente el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas o modificar la división existente, así como reconocer la denominación política de las poblaciones".³⁹

³⁹ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.170-180

CAPÍTULO IV
EL MUNICIPIO AUTÓNOMO Y EL MUNICIPIO MEXICANO ACTUAL

4.1 La autonomía municipal.

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

1.El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

2.Su personalidad jurídica le es conferida por la propia constitución Federal y también por la de las entidades federativas.

3.Tiene patrimonio

4.El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado.

5.Los municipios administrarán libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

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

La autonomía del municipio se refiere a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales.

"En el Estado moderno, el municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado. El municipio es dependiente necesariamente de una entidad

superior. Esto es así, porque los fenómenos reales se comportan tal como corresponde a sus nombres; no existe un municipio aislado, o fuera del Estado, porque entonces ocurriría lo que dice Kelsen: Ese municipio habría coincidido en el Estado, es decir el municipio habría sido Estado. Hoy en día hablar de municipio es hablar de dependencia, de sujeción al Estado. Así es la realidad".⁴⁰

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio, hasta es algo místico políticamente. Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. La teoría que considera al municipio como un ente autónomo debe ser estudiada a partir del concepto de autonomía que en el lenguaje jurídico tiene una doble significación. En el Derecho civil es donde por lo general se emplea la expresión autonomía privada y se entiende por tal a la capacidad de obrar jurídicamente reconocida. Desde el punto de vista del Derecho público autonomía es la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son reconocidos generalmente con el nombre de "estatutos o reglamentos", la promulgación de éstos que materialmente son normas jurídicas, es un acto creador de derecho público.

Muchos han definido a la autonomía, haciendo su comparación con la autarquía: "La autonomía: Es la facultad que se le reconoce a las personas morales para organizarse jurídicamente, creando su propio derecho. La autarquía: Es

⁴⁰ UGARTE CORTEZ JUAN. La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio. Editorial Porrúa. México (1985) p.146

la facultad que se reconoce a las personas jurídicas para administrarse por sí mismas; esto es, para obrar más libremente en la obtención de sus fines propios; se trata de una actividad paralela a la del Estado".

La autonomía municipal tiene 3 postulados fundamentales:

a) La municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que tengan que aplicar sus propias leyes, que son las de la localidad.

b) La ciudadanía goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines del gobierno.

c) La localidad tiene facultad para deteriorar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales, según el criterio político imperante en la localidad.

Estos postulados tienen su base en la fórmula siguiente: la soberanía de la ciudad, para resolver la organización y problemas de gobierno local, reside en el pueblo que vive en la ciudad. Lo anterior se encuentra respaldado constitucionalmente de acuerdo a lo que establece el artículo 39 de nuestra ley fundamental:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo."

Nuestro máximo tribunal alude lo siguiente en relación con la autonomía:

MUNICIPIOS.

"No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado.

Reconocerles el carácter de poder independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las constituciones que se han promulgado en el país.

El reconocimiento del municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder".⁴¹

Podemos comentar algo respecto de la autonomía municipal en su aspecto: político, administrativo y financiero, frente al Estado moderno. En el terreno político, la autonomía Municipal es asegurada por el principio de gobierno local propio, elegido por el sistema representativo. En el aspecto administrativo podemos caracterizar a la autonomía en lo que concierne a su peculiar interés y especialmente en los servicios públicos locales. El sector financiero, es un aspecto que es sin duda es uno de los más controvertidos y que forman parte del presente trabajo de investigación.

⁴¹ Controversia constitucional entre el ayuntamiento de Teziutlán y la legislatura del Estado de Puebla. Ayuntamiento de Teziutlán. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo IV, p. 729.

Para la escuela francesa en vez de autonomía debe hablarse más bien de descentralización; pues ésta no es más que la atribución de competencia que hace el poder central a los órganos responsables de la administración periférica del Estado.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del municipio es autónoma. Efectivamente de jure el municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características, que se han mencionado:

1. Personalidad Jurídica propia.
2. Patrimonio Propio.
3. No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su ayuntamiento.
4. Administra libremente su hacienda.
5. El ayuntamiento es electo popularmente.

Se reconoce que la autonomía municipal en el orden nacional nunca ha existido y que es un ideal difícil de alcanzar, no sólo en México, tal vez también en otras partes; sin duda vivimos más que bajo un régimen jurídico, bajo un régimen de simulación jurídica; sin embargo, el aceptar la contradicción entre lo que debe ser el municipio y lo que realmente es, no nos quita que luchemos por la realización de ese ideal. Ideal que no es utopía o sueño

imposible, sino que con la optimización de recursos puede lograrse en un futuro no lejano.

4.1.1 El municipio libre.

Más que exponer aquí otra teoría, pretendemos analizar lo que implica esa expresión de municipio libre, que se enarbola como un anhelo revolucionario y que acoge posteriormente el constituyente de Querétaro elevándolo al rango de precepto constitucional.

En cuanto al calificativo cabe analizar su sentido y alcance:

Libertad, vocablo que proviene del latín libertas, que significa la facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos.

Como deberá observarse el término libertad referido al municipio, no debe interpretarse en la significación anotada, o sea como libre albedrío, mismo que sólo puede ser atribuible a la persona humana. Esa libertad es referida más bien a la ausencia de coacción física o moral que internamente posee, en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros organismos superiores con el orden externo.

La libertad municipal: " Es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los

requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y satisfacer de esta forma las necesidades primordiales de la comunidad"⁴²

Dada la estructura del Estado mexicano, el municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En un ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional. Como consecuencia del despotismo de los gobiernos centrales; el municipio no es libre de hecho aún cuando de derecho debe serlo y se ha manejado como mera pieza del juego político.

La constitución utiliza la expresión municipio libre en el artículo 115 constitucional; la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo. Tal autonomía del municipio es limitada y ello obedece a múltiples razones de las que sobresalen:

a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del Estado nacional.

b) La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales.

c) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los Estados quienes legislen en lo interno, incluyendo desde luego lo municipal.

⁴² UGARTE CORTEZ JUAN. La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio. Editorial Porrúa. México (1985) p.179

d) La existencia ahora ya prevista en la constitución, de que se suscriban los llamados convenios de coordinación; dichos convenios permiten arrancarle a los municipios, por parte de los Estados y de la federación algunos de los escasos asuntos de su competencia.

e) De manera fundamental: la penuria económica en que viven la mayoría de los municipios, por la falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que deben prestar a la colectividad.

Existe Jurisprudencia que señala en relación con la libertad municipal lo siguiente:

MUNICIPIO LIBRE.

"Sobre cualesquiera disposiciones que se dicten en los Estados, se encuentra la del artículo 115 constitucional, que señala como base de la organización política y administrativa de los mismos Estados, el municipio libre."⁴³

Hasta ahora hemos dejado claras las siguientes ideas con respecto al municipio:

a) No es un organismo descentralizado por región.

b) No es un órgano que ejerza poderes concesionados. (No es necesario profundizar para darse cuenta de que el acto que da origen a la concesión no tiene nada que ver con el

⁴³ Amparo penal en revisión. Uribe Manuel y coagraviados. 16 de diciembre de 1926. Unanimidad de nueve votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo XIX, p. 1086.

municipio y además el municipio no es solamente un órgano prestador de servicios sino que también realiza funciones públicas).

c) De facto es un ente auténtico territorial.

d) De jure es y debe ser autónomo.

e) Constitucionalmente es libre.

4.2 La hacienda y los ingresos municipales.

4.2.1 Fundamentos legales.

Durante mucho tiempo se discutió en que consistía la hacienda municipal, hubo quienes indicaban que la hacienda municipal eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que éstos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada más de su hacienda (entiéndase ingresos tributarios), lo que dio origen a numerosas injerencias de los gobernadores.

Cuestión esencial a propósito del municipio es la relativa a sus ingresos, pues de ellos depende en gran medida el oportuno y adecuado cumplimiento de su cometido. Ya se mencionó como este aspecto ha estado en el centro del debate suscitado acerca de la autonomía y la vida municipal.

El constituyente de 1917, apenas si señaló escasas fuentes de ingresos al municipio. Con la reforma del 3 de

febrero de 1983, se pretendió superar esa situación mediante la formulación de algunas medidas orientadas al fortalecimiento financiero de la institución que estamos comentando.

El problema de la autonomía Municipal, aún está latente, mismo que nace con el Constituyente de Querétaro. Existía controversia en relación a como definir lo que sería la Autonomía Municipal y de que manera debería de ser comprendida, pues era necesario que para la existencia de una cabal autonomía exista una autonomía financiera. Sin embargo el problema quedó en pie, pues aunque se reglamentó la libertad municipal, no se reglamentó su ejercicio. Consideramos que el problema que se suscitó en el debate sigue aún presente, tan es así que para la reforma de 1983, se tomo el espíritu de dicho debate.

En esta materia el artículo 115 constitucional establece en la actualidad 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 su caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios

podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles"

Al respecto el máximo tribunal señala:

MUNICIPIOS.

"Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la constitución"⁴⁴.

No es fácil dar una interpretación cabal al texto del artículo transcrito. Extraordinariamente, para empezar, se diferencian netamente ambos extremos los ingresos de los gastos. Los ingresos serán aprobados por la legislatura; los egresos por los ayuntamientos. Esta contraposición podría explicarse reconociendo que se debe a la real separación de los atributos o leyes tributarias, de donde provienen los ingresos de la ley presupuestaria, como admite la doctrina general; también podría añadirse que se reconoce la doble naturaleza de los órganos que intervienen; el legislativo, que los aprueba, y el gubernativo que ejerce el presupuesto correspondiente.

Con todo, esto no es exacto enteramente, porque el ayuntamiento tiene ingresos que al margen de su correspondiente ley y que al decir de la constitución, forman parte de su hacienda y deben ser manejados libremente. Esto es: esa aplicación que hace teoría general (haciendo intervenir al órgano legislativo local para aprobar los presupuestos municipales) no respeta el principio constitucional de como se forma la hacienda municipal y de que ésta debe manejarse libremente. Por eso es que resulta confusa la parte citada: "Los presupuestos de

⁴⁴ Amparo administrativo en revisión. Allende Pablo. 4 de febrero de 1918. Unanimidad de diez votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo II, p. 344.

egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles" ¿Cuáles son sus ingresos disponibles?, La respuesta es precisa: los ingresos disponibles, no son otros que los ingresos aprobados previamente por las legislaturas de cada Estado.

¿Quiere ello indicar que las respectivas leyes de ingresos de los ayuntamientos deberán contemplar y abarcar absolutamente todos los supuestos de ingresos a favor de la hacienda municipal? Si se contesta afirmativamente, entonces ¿dónde queda el principio de la libre administración de la hacienda municipal?, ¿Dónde queda la libertad del municipio para administrar sus recursos propios, o cuál es la diferencia, en último caso, entre los ingresos que la Constitución menciona como componentes libres de la hacienda municipal y los ingresos provenientes de impuestos formalmente establecidos en la ley correspondiente, incluyendo las aportaciones federales?. Por si fuera poco, ¿De qué sirve la facultad para aprobar los presupuestos, que tienen los ayuntamientos, la cual se ejerce a la vista de las necesidades a satisfacer o de la función pública a cumplir, si los ingresos disponibles no guardan relación ni contemplan esas mismas necesidades públicas?

No parece haber camino lógico, que salve las contradicciones en que incurre la previsión constitucional en materia de presupuesto. Parecería más conveniente darle unidad a la hacienda municipal y, en consecuencia a la libertad para su manejo, admitir que el ayuntamiento forme y autorice tanto los ingresos como los gastos del

correspondiente ejercicio financiero. Hubiera basado su simple dispositivo jurídico que dijera que en el Presupuesto se contemplarán los ingresos que a su favor aprobará, además de salvaguardarse la facultad de revisar el ejercicio que se haga de estos presupuestos, formados y aprobados por los propios ayuntamientos.

Tampoco resulta sencillo determinar la estructura legal que deben guardar los presupuestos del municipio mexicano. Como se sabe, la doctrina ha elaborado diferentes criterios, en base a los cuales explicar la formación del presupuesto o, visto desde otra perspectiva, explicar la estructura que posea el correspondiente presupuesto. Estos criterios, en efecto, aplicados al gasto, permiten hablar de una clasificación del gasto de tipo orgánico o administrativo, de tipo funcional, de tipo por programas o de tipo económico. Mientras que los ingresos, se estiman basándose en los criterios que se desprenden del sistema legal aplicable, el cual nos llevará a la determinación de los diversos tributos y contribuciones y derechos que estén en vigor. ¿Cómo explicar la estructura del presupuesto municipal? , El texto es confuso; Por ejemplo: de los gastos, no se nos dice nada, de donde nosotros pudiéramos inferir la estructura de este rubro. El municipio, además tendrá gastos derivados de su organización y funcionamiento.

En efecto, el texto aclara que el presupuesto se formará tomando como base los ingresos disponibles. ¿Cuáles serán éstos? Aquí entra la duda, porque el texto no nos especifica. ¿Acaso, nos preguntamos, los ingresos disponibles se identifican con las haciendas municipales,

formados por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas? ¿Acaso hacienda municipal es igual a ingresos aprobados por la legislatura? O ¿Acaso, los ingresos disponibles que sirven de base a la formación del presupuesto, incluyen también cualesquiera otros conceptos por cuya virtud el municipio percibe un crédito?

Con estas interrogantes, tal parece que la ley de ingresos municipales deberá referirse absolutamente a todos los posibles rubros o vías, por las que el municipio pueda percibir un crédito, un ingreso; que se hará, una estimación cuantificada de dichos ingresos, y basándose en ella, el ayuntamiento aprobará los egresos. De este modo, la legislatura les determina el contenido real de sus haciendas, no es otra cosa más que la autorización contenida en la respectiva ley de ingresos, para efectuar tales ingresos mediante órdenes concretas de pagos.

La fracción da a entender que esa hacienda será significativa por sí misma y que tendrá contenido propio, y éste será libremente administrado. Sin embargo, esa misma hacienda vista desde la estructura posible del Presupuesto correspondiente, no parece sino identificarse lisa y llanamente con los ingresos, previamente establecidos por la ley.

Sería bueno, por tanto, volver una y otra vez al análisis del artículo 115 constitucional, para esclarecer estas dudas, las cuales desde luego quedarían despejadas, si convenimos o conviniéramos en reconocerle al municipio poder

financiero bastante, como para aprobar su propio presupuesto, incluyendo lo relativo a sus ingresos, que la legislatura se limitará a fijar ciertas bases, como lo hace la constitución; que se limitará a vigilar su ejercicio para allegar más recursos, más participación proveniente del gobierno federal. Además, preservaríamos la idea del presupuesto, toda vez que esta hacienda, sobre todo, estaría formada con el patrimonio total del municipio, y no nada más por ciertos ingresos

Por otro lado, no es fácil explicar lo que es el presupuesto municipal de manera adecuada. No existen estudios jurídicos bastantes como para poder hablar de que se trata de una materia reconocida o tomada en cuenta para los estudiosos del Derecho.

El presupuesto se podría definir como: El acto legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican y se proveen los ingresos necesarios para cubrirlos.

El municipio goza, igual que el Estado, de un poder soberano financiero derivado. Según esto, el municipio está legitimado para establecer ciertas clases de impuestos o tributos, de donde recabar ingresos para hacer frente a los gastos que tiene que efectuar en la realización de su función pública (cubrir necesidades generadas igual que el Estado). En consecuencia, basados sobre el mismo fundamento jurídico (poder soberano derivado) el municipio debiera ser

capaz y estar legitimado para autorizarse y aprobarse su propio Presupuesto.

La doctrina resuelve luego la cuestión de la naturaleza del presupuesto. Éste se fórmula como un acto legislativo, se discute sobre si dicho acto tiene el carácter de una ley formal o de una ley material; sobre si es un acto complejo, que implica además del acto del poder legislativo, otro acto del poder ejecutivo.

Aplicando esta problemática de la doctrina general, se desprende que la ley de ingresos de que habla el texto del artículo 115 constitucional, tiene un carácter de acto formal; es decir, tiene vigor y fuerza de ley, que no puede ser modificado por actos del ejecutivo ni por actos gubernativos de la autoridad municipal, de donde se desprende asimismo, esa profunda subordinación del principio del libre ejercicio de la hacienda municipal a las previsiones concretas contenidas por la referida ley de ingresos.

"El municipio integra su hacienda con los siguientes elementos:

1. Rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
2. Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y especialmente las que tengan como objeto la propiedad inmobiliaria, por su fraccionamiento, división, consolidación, translación y

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

3. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los Estados. El congreso tiene la facultad para establecer los impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades y precisa que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, que en la proporción que la ley secundaria determine; aclara, además que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

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

El ayuntamiento tiene atribuciones para celebrar convenios con los Estados para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones a favor del municipio.

No puede establecer exenciones o subsidios. La constitución dice que: "Ni las leyes Federales ni las locales pueden establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones que corresponden a los municipios y sólo los bienes de dominio público de la Federación de los

Estados y los municipios estarán exentos de dichas contribuciones".⁴⁵

Los ayuntamientos tienen limitaciones para contraer obligaciones o empréstitos, mismos que deben destinarse a inversiones públicas productivas.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así también revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

El artículo 31 fracción IV, establece que: "Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes".

Por lo tanto se delega indirectamente al ayuntamiento la atribución de hacer que sus habitantes contribuyan para el gasto público. Estas atribuciones que señala la Constitución Federal al ayuntamiento, las leyes orgánicas municipales, las precisan, las desarrollan, las desenvuelven o las hacen más explícitas.

El artículo 114 de la constitución política del Estado de Veracruz, indica que las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes:

⁴⁵ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. El municipio. Editorial Porrúa. México (1993) p.173

"I. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y administrarán libremente su patrimonio conforme a la Ley;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los impuestos, derechos, productos, aprovechamiento, participaciones, contribuciones y todos los demás ingresos fiscales que la legislatura establezca a su favor;

III. Los municipios percibirán los impuestos, derechos, productos, contribuciones y demás ingresos fiscales, incluso las tasas adicionales que decreta el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su funcionamiento, división, consolidación, translación y mejoras, así como aquellos que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

IV. Los municipios percibirán todos aquellos ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo;

V. Las participaciones federales serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura.

VI. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones previstas en las fracciones III y IV de este artículo, cuando su desarrollo económico y social lo haga necesario.

VII. La legislatura analizará y aprobará la ley de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año.

VIII. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles y conforme a las bases normativas que para tal efecto expida la legislatura.

IX. Los municipios con el concurso del Estado 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 pública;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines;

h) Policía Municipal.

i) Tránsito Municipal;

j) Los demás que la legislatura determine según las condiciones territoriales socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

X. Previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la Ley, los municipios podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

XI. 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; participará en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración al equilibrio ecológico así como 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 la constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

XII. Los municipios poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura, los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez".

Se elevó a categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a las cuales la federación debe cubrir a los municipios dicha participación.

Como vemos lo transcrito tiene una apariencia convincente; se habla, en efecto de derechos (a favor del municipio) y de obligaciones por parte de las legislaturas y el gobierno federal. Crece esta impresión de conciencia, cuando se subraya el carácter constitucional de tales derechos y obligaciones.

4.2.2 Autonomía Hacendaria

La autonomía municipal no sólo se debe dar en el plano político, abarca, fundamentalmente el ámbito económico y financiero y son los puntos que principalmente tratamos en el presente trabajo. La función principal del municipio es la de ser el primer gobierno. Debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encauzar la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado precisamente por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política, en los niveles superiores del gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios.

Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica de la Federación, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. Sobre la cuestión de las finanzas municipales y toda vez que durante muchos años quedaron conforme lo señalaba el artículo 115 a los ingresos que determinan las legislaturas locales, en muchos casos éstos respondían al favoritismo político del gobernador del Estado.

Afortunadamente las reformas al artículo 115 constitucional recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, que constituyen un verdadero avance en esta materia, puesto que por virtud de ellas se establece claramente en la fracción IV, cuales son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal. Por virtud de la reforma, a las legislaturas locales ya no le corresponderá decidir que contribuciones pueden ingresar a las arcas municipales y cuales al Estado, pues anteriormente la fracción II hoy IV, señalaba la limitación de que las contribuciones serían " las suficientes para atender a las necesidades municipales" entendiéndose el "suficiente" como mínimo, interpretación semántica, origen de la penuria financiera que los municipios han padecido.

No obstante considerar que las reformas en materia hacendaria municipal han sido un logro, creemos que se puede hacer más, que la federación por ejemplo, distribuyera a los Estados y al D.F. y a los municipios un porcentaje adecuado de los impuesto sobre importación y exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, del

impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, así como del impuesto de extracción de minerales.

Con ello puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios, sin depender de la legislatura local, además de que éste sería un principio de ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal, pese a las opiniones disidentes se estima que sería conveniente asegurar con mayor amplitud en la Constitución, una fuente propia de ingresos de los municipios para garantizar su plena autonomía.

Hasta ahora, la regulación del proceso económico por el Estado ha sido realizada a través del nivel federal y estatal pero no a través del nivel municipal que es el más cercano a los individuos y a las colectividades, al mismo tiempo que puede ser el nivel más cercano a la producción.

El municipio debe hacer real su capacidad de crear actividades productivas es decir de crear empleo, de elevar el nivel de vida de la población y de arraigarla a su lugar de origen. Pero para que la instancia municipal pueda llevar realmente a cabo sus tareas se requiere reestructura y fortalecer su hacienda, sólo en la medida de que el municipio disponga de recursos económicos y sea capaz de mantenerlos libremente, habrá de convertirse en un verdadero punto de desarrollo. La falta de recursos económicos y de una hacienda fuerte ha acrecentado todavía más las tendencias centralizadoras convirtiendo al municipio en un simple apéndice de los gobiernos federales y estatales.

Los ingresos de la Hacienda municipal se clasifican en ordinarios y extraordinarios; los primeros son aquellos que cubren la municipalidad en forma ordinaria y regular que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, entre los que destacan: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones estatales. Los ingresos extraordinarios son aquellos ingresos que prescriben bajo circunstancias especiales y que se requieren para impulsar proyectos de inversión municipal y hacer frente a situaciones de emergencia, dentro de esta categoría encontramos : los prestamos, los financiamientos y aportaciones de gobierno federal y estatal, los cuales no son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal.

Al municipio corresponden una serie de impuestos tanto definidos en la propia constitución federal como en otros ordenamientos estatales.

Para el debido estudio de la materia hacendaria del municipio debemos tener claro los siguientes conceptos, sin los cuales sería imposible el total entendimiento de lo planteado:

Según el artículo 2 del código fiscal de la federación indica: " Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos:

I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o hecho prevista por la misma y sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV del presente artículo.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos"

El artículo 3 del mismo ordenamiento señala: " Los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"

La tendencia decreciente de los ingresos municipales, ha despojado al municipio de su autonomía económica, hecho que se refleja al mismo tiempo en los raquíuticos montos de dinero de que dispone el municipio para sus egresos.

Observemos entonces que los municipios enfrentan una doble problemática que es la combinación de un bajo nivel de ingresos con una desequilibrada composición de egresos. Así los municipios se han visto obligados a solicitar apoyo

económico a los Estados y a la federación mermando con ello cada vez más su autonomía y generando un círculo vicioso.

Los municipios pierden su autonomía, en virtud de que son pobres y como son pobres requieren de la intervención estatal y federal, lo cual repercute en una mayor dependencia que tiende a empobrecerlos aún más.

El desequilibrio en la distribución de los ingresos y los egresos se traducen cada vez más a una desequilibrada estructura administrativa y en una cierta incapacidad para atender los requerimientos administrativos en el ámbito municipal. Es indudable que la federación ha realizado una labor muy importante en el fortalecimiento municipal, pero los resultados son desalentadores para la mayoría de los municipios. Por más que aumente el monto de participaciones no hay dinero que alcance para dar a los municipios el apoyo monetario requerido para su desarrollo. La federación podrá seguir aumentando las participaciones, pero estos aumentos tienen un límite puesto que el gobierno federal tiene que hacer frente también a una serie de compromisos entre los cuales el más importante es el pago de los intereses de la deuda externa.

Fortalecer el municipio es uno de los fines que conforma la base de un nuevo modelo de desarrollo nacional. Se trata de impulsar una nueva política de descentralización que se funda en la necesidad de buscar una alternativa al modelo centralizado de los recursos fiscales, financieros materiales y humanos. El modelo centralizado ha llegado a sus límites. Es el momento de luchar contra la tendencia que

ha originado el debilitamiento de las Haciendas municipales, la escasez de servicios públicos, la insuficiente infraestructura, el estancamiento de la actividad económica y la ampliación de la brecha entre los municipios pobres y los municipios ricos, entre regiones productivas e improductivas.

De una articulación productora de centralización, se debe pasar a una articulación productora de descentralización, descentralizar el poder fiscal, económico y político de la Federación y los Estados, significa redistribuir y extender el poder y la actividad productiva. Con ello el Estado no pierde ni disminuye sus funciones esenciales; Por el contrario gana eficacia como promotor del desarrollo económico, político y social.

Justamente el proceso centralizado ha invertido la relación entre el municipio y la federación. Como hemos visto en vez de que el municipio sea la razón de ser de la federación, es la federación la razón de ser del municipio.

Por ello cuando se habla de descentralizar la vida mencionada, se entiende devolver al municipio sus capacidades de autonomía, autogobierno, autosuficiencia y libertad. Reformar el concepto original implica fortalecer al municipio y una condición indispensable para ello es el fortalecimiento de la hacienda municipal.

Replantear la relación entre el Estado Federal y el municipio puede ser útil para establecer con claridad cual

es el sentido de la descentralización y para no incurrir en un nuevo paternalismo del Estado federal hacia el municipio.

Como puede verse, el desafío municipal tiene implicaciones mucho más profundas que la mera intención de reivindicar o redimir al abandonando municipio.

Lo importante es que el municipio tienda a potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta. El impulso al municipio como promotor del desarrollo económico social y de la democratización del país, debe ser la base del sustento de las diversas políticas encaminadas a superar la crisis que sufre la Nación. Nos encontramos en el momento preciso de reformar la legislación municipal, como una bandera que defienda los intereses de la comunidad y de la Nación. Los funcionarios municipales deben hacer uso de las disposiciones constitucionales para respaldar sus acciones y satisfacer las demandas sociales de la población.

Para los ayuntamientos es un reto demostrar que el artículo 115 no sólo hace posible la atención de los servicios públicos, sino que permite llevar a cabo una diversidad de acciones tendientes a lograr el desarrollo integral de sus regiones. Debido al mecanismo que se contempla para la imposición de tributos municipales, el ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al legislativo del Estado, el proyecto de ley o presupuesto de ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas y tarifas que regirán en el año fiscal del ejercicio que se trate.

Al no tener el municipio facultades legislativa formales su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributo o de definir contribuciones. En relación con lo anterior encontramos jurisprudencia que señala:

MUNICIPIO LIBRE, ADMINISTRACIÓN DE.

"Debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas".⁴⁶

MUNICIPIOS.

"Carecen de la facultad de legislar y, por ende, de la de decretar impuestos. Sus atribuciones están limitadas a las que menciona el artículo 115 constitucional".⁴⁷

Por ende estará supeditado a la gestión del poder legislativo dentro de un complejo marco de ordenamientos, la Hacienda Municipal está regulada por las siguientes leyes: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTATAL, LEY DE INGRESOS, LEY ORGANICA MUNICIPAL Y LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

Carlos Quintana Roldán, en su obra Derecho Municipal propone:

"a)Pese a las reformas constitucionales en que se especifican las fuentes de ingresos comunales no se concede

⁴⁶ Amparo administrativo en revisión. Compañía limitada luz eléctrica, fuerza y tracción de Tampico, s. A. 17 de noviembre de 1917. Mayoría de siete votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo I, p. 735

⁴⁷ Amparo administrativo en revisión. Escobar Tomas. 8 de mayo de 1918. Unanimidad de votos. Semanario judicial de la federación, quinta época, tomo II, p. 1360.

a los municipios la posibilidad de ejercicio de un poder o potestad tributaria ni siquiera limitada menos aún plena.

b) Son muy amplias e importantes las repercusiones de la reforma, en el sentido de asegurar para el erario municipal la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

c) Paralelo a la reforma fiscal municipal se hace impostergable, urgente y necesario, el establecimiento de acciones tendientes a informar y capacitar al cuerpo edilicio y demás funcionarios municipales, pues de nada o de muy poco serían mayores ingresos, sino se tiene una adecuada programación para aplicarlos al gasto público.

d) En las actuales circunstancias es muy difícil que el municipio ejerza plena y totalmente su competencia tributario por lo cual, la constitución general está previniendo la posibilidad de convenir con la correspondiente entidad federativa.

e) El párrafo final de la fracción IV del artículo 115 implica un avance considerable en la vigorización del municipio al confiar exclusivamente al ayuntamiento la aprobación del presupuesto de egresos.

f) Los principios jurídicos de orden general, relacionados con la tributación deberán de ser observados íntegramente a escala municipal."⁴⁸

⁴⁸ QUINTANA ROLDAN CARLOS. Derecho municipal Editorial Porrúa. México (1995) p.385

4.3 La Actualidad Municipal.

4.3.1 Ramo 033 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios.

El año de 1998 empieza con cambios importantes en lo que se refiere a los recursos a los Estados y municipios. Por un lado, se ha aumentado la base de recursos participantes y los porcentajes de esos recursos correspondientes a los municipios dentro del marco de la ley de Coordinación Fiscal. Por otro lado se han incrementado las transferencias del gasto social destinadas a los ayuntamientos.

De esta forma, el presupuesto de egresos de la federación, en el ramo XXXIII Aportaciones Federales a Entidades Federativas y municipios traslada una parte sustancial del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales. Para 1998, se estableció una erogación de 98 mil 849 millones de pesos distribuidos en tres fondos:

a) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.

Para la integración de este fondo, los recursos que hasta el año de 1997 habían sido canalizados por la vía del ramo 24 del presupuesto de egresos se ubican ahora en el ramo 33.

b) Fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Este fondo, trata de preservar la capacidad operativa de las entidades y promover una mayor equidad entre ellas.

c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Se establece que las obras y acciones que se efectúen con este fondo deberán de ser compatibles con la preservación y protección del medio ambiente, y para el impulso del desarrollo sustentable. Este último se compone a su vez del fondo para la infraestructura social estatal; el fondo para la infraestructura social municipal, el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el distrito federal y el fondo de aportaciones múltiples, este último se destinará exclusivamente para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en situación de pobreza.

Tanto el fondo para la infraestructura social, como el de fortalecimiento de los municipios y del distrito federal son aportaciones directas a los municipios. Para la asignación de los recursos se toma en cuenta tanto los esfuerzos que realiza cada gobierno en la recaudación fiscal; así como las necesidades que tienen los Estados y municipios de menor desarrollo. El ejercicio de este gasto se hará de acuerdo a los criterios de distribución, condiciones y términos indicados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

El artículo 19 del Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998, establece que la Secretaría de hacienda y Crédito Público tiene la

atribución de administrar los recursos que integran el ramo 33 aportaciones federales para entidades Federativas y municipios y, asimismo, señala que dicha dependencia es la encargada de ministrar a cada entidad federativa, y a través de éstas a los municipios, los montos que les correspondan a cada uno de los fondos que conforman el ramo 33.

Por otra parte las Secretarías de educación pública y desarrollo social con base en lo ordenado en el capítulo V de la Ley de coordinación fiscal, así como a lo establecido en el artículo 19 del decreto del Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998, han proporcionado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los montos, la distribución de los recursos calendarizados para cada entidad federativa, así como las fechas de pago, tomando en cuenta las bases de coordinación intersecretarial en materia de ejecución presupuestaria, en las que se establecen los mecanismos a que se encuentran sujetas las dependencias del Ejecutivo federal competentes, para la cuantificación y radicación de los recursos que se afecten a la constitución de los fondos de aportaciones federales.

En tal virtud y con el objeto de ministrar los recursos del ramo 33 aportaciones federales para Entidades federativas y municipios, conforme al monto total autorizado por la H. cámara de Diputados, esta dependencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley orgánica de la Administración Pública federal, así como en el capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal, los artículos 1,5 y 32 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los artículos 8,16 y 15 del Decreto

de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998 y artículos 6 y 105 del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y crédito público, emite lo siguiente:

PRIMERO: El monto total de los recursos que integran el ramo 33 " aportaciones Federales para Entidades Federativas y municipios", autorizado por la H. Cámara de Diputados, se distribuirá como sigue:

I. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.	\$67,512,647.000.00
II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud.	\$10,546,151,400.00
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que se divide en:	\$10,403,400.000.00
a) Fondo de infraestructura Social Estatal.	\$1,261,100,000.00
b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$9,142,300,000.00
IV. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal.	\$6,732,100,000.00
V. Fondo de aportaciones Múltiples.	\$365,530,000,000.00

4.3.2 Las finanzas municipales

Las fuentes principales de finanzas para el municipio mexicano, son los impuestos prediales, los aprovechamientos y los derechos. La otra gran fuente ahora son las participaciones, el dinero que devuelve la federación a los municipios.

Se supone que realmente son los gobiernos o los municipios urbanos los que tienen más poder de recabación, simplemente por los tipos de impuestos a que el municipio tiene derecho, sobre todo el predial. Donde el valor del suelo es poco, como en la gran mayoría de las áreas rurales en México, no se puede recoger mucho, en las áreas urbanas si se tiene más posibilidad para cobrar impuesto sobre el suelo que vale más. Pero si se mira a los cincuenta y cinco municipios más grandes del país, todavía hay una gran variedad de dependencia en las participaciones federales, desde 10 o 15% hasta 89 y 90% de participación anual a dichos municipios.

El presupuesto municipal está creciendo bastante rápido, el problema en este monto es lo relativo a las participaciones, pues existe disparidad entre los ingresos y los egresos. ¿Qué quiere decir?, Que está gastando cada vez más el municipio, sin que realmente sus recaudaciones estén creciendo al mismo ritmo. En relación con el cambio del ramo veintiséis a ramo treinta y tres, la idea tiene que ver con el desarrollo municipal; desarrollar la infraestructura social municipal, tratando de corregir uno de los problemas que tenía el ramo veintiséis, de no dejar a los Estados

decidir a donde van los fondos; es el primer intento de dotar de fondos etiquetados a los municipios; porque supuestamente estos fondos del ramo treinta y tres están para usarse sólo en la infraestructura social municipal.

Retomando nuestro tema inicial, lo que es un hecho que marca las estadísticas, es que las participaciones federales, son un porcentaje mucho más importante que lo que generan estos municipios a través de sus ingresos propios.

Los ingresos propios del municipio, se podrían dividir, en dos rubros importantes: los impuestos inmobiliarios y los cobros por servicios públicos. De los impuestos inmobiliarios diríamos que el único que se ha desarrollado razonablemente bien es el impuesto predial; los otros como pueden ser el traslado de dominio y todos los demás, son realmente incipientes, salvo en algunos municipios urbanizados, muy claramente localizados, que han desarrollado estos esfuerzos muy específicos; prácticamente, los demás no han hecho nada.

Lo que es un hecho es que el impuesto predial, aún el de los municipios más grandes, ya no se diga de los municipios menos desarrollados, también representa una fuente de ingresos muy poco explotada y muy poco trabajada por parte de los municipios. Basta recordar que el impuesto predial, como porcentaje en PIB de México, unos lo ubican entre el 0.5% y otros entre el 1%.

El ingreso que se genera a través de las finanzas públicas, el ingreso federal participable, está altamente

concentrado. El ingreso que se distribuye, se distribuye más bien a través de la federación, en un porcentaje muy amplio y en mucha menor medida a través de los Estados, y en mucha, pero mucha menor medida a través de los municipios.

Sólo en diecinueve Estados existe una ley de coordinación fiscal. Con esto no estamos diciendo que esos diecinueve Estados tengan una ley de coordinación fiscal interesante o bien hecha, simplemente decimos que la tienen. ¿Qué quiere decir? Que el resto de las entidades federativas reciben sus participaciones federales a través no de una ley, ni de un criterio normado, sino las reciben a través de mecanismos, convenios, de manera discrecional.

¿Qué pasa en materia de gasto? Sé está de acuerdo en que existe un gran centralismo fiscal y que su reversión, que su cambio es importante para la vida en general del país y particularmente para la vida económica de los municipios.

Con el avance de los tiempos hay más necesidades y que en sentido proporcional quizá haya menos recursos, el problema también lo es la mala distribución, habiendo una distribución distinta, creemos habría condiciones distintas para el desarrollo. El problema es el diseño institucional, no sólo del municipio, sino toda la estructura de concentración de facultades. La Federación concentra, en términos generales, el 95% de los recursos fiscales, de la captación fiscal.

El presupuesto de egresos, de la Federación, no es, como su nombre lo dice, el fondo general participable, no es

el 100% de los recursos, sino aproximadamente el 55%, ya que el 45% de los fondos captados por la Federación, no participan. De entrada, la federación se reserva el 45%, no para robárselo, sino para gastos comprometidos por otras vías como es el servicio de la deuda, organismos federales, etcétera. De entrada solamente se participa con el 55%. ¿Quiénes están en el sistema fiscal nacional? Están solamente los Estados y la federación. Los municipios no se sientan a la mesa con los Estados y la federación a discutir cuánto les toca; los municipios todavía hasta la fecha, solamente ven de lejos cuánto les va a tocar.

El modelo de desarrollo está centrado en la federación, ésta es la que consume todos los recursos, porque ha sido el actor histórico que promueve el desarrollo. ¿Quién hace las grandes y las pequeñas obras? Todavía aún hace pocos años, no solamente las grandes obras: como presas, aeropuertos, carreteras, sino hasta pequeñas obras eran financiadas por la federación. Este diseño institucional está hecho para que la federación sea, no solamente el principal, sino casi el único actor del desarrollo. El municipio, en el diseño institucional no está concebido como actor de desarrollo, sino simplemente como administrador de recursos federales.

Hay dos vías que se están discutiendo: el avance es que el ramo veintiséis, ahora treinta y tres, antes pasaba por el Estado, por el convenio único de desarrollo y eran los Estados a través de fórmulas estatales que establecían la distribución. Ahora ya no, ahora se dice que ya no va a haber "candados", sino directamente la federación los va a distribuir a través de doce mensualidades a los municipios.

Ciertamente los municipios van a tener más dinero, pero el cuestionamiento es ¿quién sigue decidiendo el destino de esos recursos?

Se señala, y es cierto que es un problema de tipo técnico, que los municipios no tienen capacidad de hacer proyectos, además porque nunca han tenido la responsabilidad de desarrollo, siempre han sido administradores.

Los municipios tienen una gran cantidad de fuentes de ingresos municipales. Las participaciones son solamente unas de ellas. Tienen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos. En muchos casos las participaciones llegan hasta el 100% o el 98 o 99%. Hay municipios que tienen cero por ciento de ingresos propios, dependen absolutamente de las participaciones.

Se requiere definitivamente cambiar el modelo de organización, y no solamente contribuir a darle más capacidad técnica. El municipio no tiene participación en nada actualmente, son los Estados quienes con la federación, discuten quién cobra. Lo vemos como algo natural aunque deberíamos estar alarmados ya que, es la Federación quien decide en qué se gasta. Los Estados no están teniendo participación, son los diputados quienes deciden en que se aplicará el dinero.

Evidentemente hay que modificar esto y hay que darle un grado de importancia al municipio como interlocutor para

participar en esto y tenga derecho de sentarse en la mesa con los grandes.

El centralismo fiscal hay que revertirlo, independientemente de que mejoremos la recaudación propia que tengan los municipios; La primera reivindicación de los municipios es alterar ésta injusta relación y distribución de los recursos es algo que se debe sostener, independientemente de que se creen nuevas fuentes de generación de recursos propios.

Los municipios solamente tienen dinero para la administración, ya que cada vez hay mayor deterioro de la calidad de vida de nuestras ciudades.

Se detectan tres áreas que podrían fortalecer al municipio: la capacidad del proyecto, la gestoría del proyecto y el financiamiento del proyecto.

De los ingresos que recibe el país, apenas un 4.5% les toca a los municipios. De los gastos que distribuye el país, apenas un 3 % lo gastan los municipios. Luego entonces el municipio no tiene abundancia, por lo tanto no tiene ninguna decisión en los recursos que puede utilizar, no es dueño de hacer sus propios programas, porque los municipios no se sientan a la mesa, a discutir sobre el dinero que van a recibir. No deciden salvo en un rango sumamente pequeño, cuáles son las obras que tiene que hacer y cuál es la calidad que debe de tener.

Por otro lado, cuando tenemos un problema de finanzas, no podemos homogeneizar, ya que tenemos diferentes realidades municipales. Hay municipios del país que tienen presupuestos similares a los de gobiernos estatales en su conjunto, mientras otros, como el caso de Oaxaca, apenas tienen recursos.

La relación que hay entre los municipios y sus finanzas es como la relación que hay entre las familias y las clases sociales. Es decir, tenemos municipios pobres que tienen muy pocos recursos, que tienen muy pocas perspectivas, que no tienen ni para pagar la luz, el agua, los servicios más elementales, igual que las familias pobres. Hay también municipios medianos, municipios más equipados, más ricos, con más recursos, muy ricos, extremadamente ricos, etcétera. La organización del Gobierno Municipal es relativamente indiferente al desarrollo económico.

Es necesario también que el gobierno municipal se pueda permear por los intereses ciudadanos, y que pueda corresponder a estos y entonces ir creando los órganos en diferentes tiempos, en diferentes momentos y con diferentes características. Los municipios indígenas crearán sus recursos para sus necesidades indígenas, los municipios metropolitanos crearán las suyas, cada quién de acuerdo a sus características.

4.3.3 Reflexiones de la figura municipal y su situación actual.

4.3.3.1 El gobierno Municipal.

Como ya se ha dicho el municipio es la forma primera de sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos. El municipio base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida, fuente de apoyo de libertad, de eficacia en el gobierno y no una simple circunscripción política.

Quizá uno de los mayores conflictos existenciales del federalismo mexicano ha sido el de entender al municipio como una simple sucursal o delegación de gobierno central, encargada de prestar los servicios públicos y de cuidar el orden del vecindario; como ya se ha explicado, el propio congreso Constituyente no terminó de plantear la figura del municipio: el artículo 115 Constitucional dice la historia, fue votado entre bostezos y ausentismo, en la última Sesión; el municipio mexicano nació incompleto y olvidado

Así concebido y entendido, el municipio ha sido siempre considerado como el tercer nivel de gobierno. A partir de esto, debemos entender que el municipio no constituye un nivel de gobierno, porque no está supeditado jerárquicamente ni a la entidad Federativa ni al Estado Federal, sino como estos dos, al orden constitucional.

Lo que hace al municipio distinto a la Entidad Federativa y al Estado Federal, es el ámbito de competencias que la Constitución le otorga; y como célula política y jurídica que es, porque está previsto así en la Constitución, el municipio es uno de los tres órdenes de gobierno en México, con personalidad jurídica y hacienda, pero más que eso, con atribuciones claramente definidas y con origen esencialmente democrático y popular. El municipio, como los otros dos órdenes de gobierno, sólo está supeditado al esquema de competencias y límites que prevé la constitución. Así pues para con esos otros órdenes que se mencionan, debe ser tratado como igual en jerarquía constitucional, sólo distinto por la naturaleza de los asuntos que le compete atender.

El gobierno municipal se distingue de los otros dos órdenes, en que en éstos la toma de decisiones fundamentalmente se deposita casi en forma absoluta en una sola persona: el Presidente de la República o al gobernador del Estado; y para el caso Municipal, se deposita en un cuerpo colegiado cuya existencia tiene profundas raíces históricas y políticas.

La naturaleza de los asuntos que históricamente ha atendido el orden municipal (no siempre de derecho, casi siempre de hecho), ha exigido que sean los propios vecinos a través de sus representantes que participen en la toma de decisiones y en la construcción de su propio destino.

El gobierno municipal es gobierno y eso es importante para terminar de entender al municipio como orden del Estado. Los elementos del Estado son: la población, el territorio, el orden jurídico y el gobierno, elementos todos de que dispone el municipio y por lo tanto puede hablarse del Estado Municipal, como se habla del Estado federado y del Estado Federal.

El gobierno municipal ejerce dos tipos de facultades públicas: aquellas que son normativas y las que son ejecutivas. El gobierno municipal como orden de autoridad, ejerce las tres funciones que el Derecho Administrativo reconoce al gobierno: las legislativas, administrativas y jurisdiccionales. El gobierno municipal ejerce atribuciones legislativas, no porque formalmente dicte leyes, sino porque materialmente las disposiciones que dicta el cabildo tienen la naturaleza jurídica de leyes: normas abstractas, generales, coercibles y de observancia obligatoria.

Pero antes de dictar estas normas, el cabildo ejerciendo esa función de fondo de que hemos hablado, emite para normar el camino del Presidente Municipal un plan de desarrollo. Las normas que dicta el cabildo, por otra parte, ya como instrumentos materialmente legislativos y que se conocen como bandos o reglamentos, tienen respecto de las leyes dos cualidades importantes: que son autónomas y que regulan estrictamente la convivencia vecinal.

Por otra parte al presidente o ejecutivo municipal le corresponde, fundamentalmente ejecutar aquello que el cabildo dispone. Tan amplio y tan estricto como eso, pero no

solamente toca al presidente ejecutar materialmente, por ejemplo el Plan municipal de desarrollo o el bando o los reglamentos, sino además le corresponde encargarse de la parte material del gobierno municipal: prestar los servicios públicos indispensables.

Debe puntualizarse en la importancia del gobierno Colegiado: los municipios, erigidos en Cabildo, tienen la responsabilidad más importante del gobierno municipal: sus decisiones no sólo proyectan el rumbo de la comunidad municipal, sino que regulan su existencia y su convivencia civilizada, disponiendo sanciones a quienes no lo hagan así; fijan, además prioridades para la atención de los vecinos.

El cabildo se organiza en comisiones y se divide el trabajo, bajo la coordinación y especialización de uno de los municipales, todos aportan puntos de vista y críticas constructivas que deben servir para fortalecer el carácter comunitario en la toma de decisiones. Es el trabajo de las comisiones lo que marca la pauta, el ritmo, la velocidad y la intensidad del trabajo ejecutivo del gobierno. Si las comisiones toman decisiones ligeras o tardías, en esa medida el Ejecutivo atenderá su parte en la administración municipal. Si las comisiones por el contrario, toman decisiones oportunas, condensadas y precisas, en esa misma medida el presidente atenderá a la comunidad.

Sin embargo hoy en día persisten inercias y tradiciones que no hemos podido superar en la función política del Cabildo. El presidencialismo que asfixia al país con esa concentración desorbitada de facultades en una sola persona,

alcanza a nuestro municipios, los permea y los hace sufrir el mismo problema; en muchos de los cabildos de México, existe un presidencialismo más grave que el que vivimos en el gobierno de la República y en los Estados. Este presidencialismo es más grave, porque en el caso municipal el gobierno es colegiado y no unipersonal como en los otros órdenes de gobierno.

4.3.3.2 Gobierno de vecinos por vecinos.

Esta inercia, esta triste tradición del sistema político mexicano ha generado una devaluación del papel político del regidor y también del Síndico, que en muchos casos sigue la inercia del presidencialismo municipal y pierde su oficio, olvida su papel como representante de los vecinos.

En los cabildos, así entendidos como gobierno de los vecinos por los vecinos, se encuentra representada la comunidad, los habitantes del municipio y no las ideologías, principio propio de los parlamentos; el principio del gobierno vecinal no puede funcionar si los regidores se agrupan por filiación partidaria, más que por vinculación territorial; y si el principio no funciona, no funciona tampoco la mayor virtud del gobierno municipal: el discutir las cosas públicas.

Esta visión equivocada de la representación municipal ha traído consigo las consecuencias propias de la filiación partidaria que vemos en los congresos Federal o de los Estados: las cosas se revisan más que por los vecinos, por

los partidos, con lo que cada vez parece más lejos el ayuntamiento de los vecinos que le dieron el mandato para administrar sus cosas públicas.

Por ello el sistema de elección de regidores, debe ser más por circunscripción territorial que por el esquema de planillas. En nuestro caso, casi siempre las minorías, son relegadas de los procesos de toma de decisiones. Se ve a estos regidores más como oposición que como composición del Gobierno comunal.

Si el principio del gobierno de los vecinos por los vecinos no funciona con el presidencialismo municipal, menos funciona con la segregación de las minorías. Para abatir esto, además de buscar nuevos esquemas para la elección de los municipales, debe replantearse la función social y política del Regidor y del Síndico como representantes de la comunidad, más que como integrantes de un planilla propuesta por un partido político y de esa forma subsista el principio de : El gobierno de los vecinos, por los vecinos

4.3.4 Problemática en los municipios mexicanos y los recursos municipales.

Mucho se ha hablado ya de la crítica situación de los municipios en México, su enorme diversidad reflejada en la existencia de 2419 municipios que reproducen desigualdades y padecen diversos problemas: insuficiencia crónica de recursos financieros, desequilibrio regional que concentra la población y actividad económica en poco menos de 10

grandes áreas metropolitanas, mientras que existen más de 155 mil comunidades rurales con menos de 5000 habitantes (el 80% de los municipios mexicanos tienen menos de 50,000 habitantes, hay 444 municipios con población mayoritariamente indígena y 803 que tienen más del 30% de población indígena), ha predominado una cultura centralista y presidencialista que obstaculiza la autonomía y subordina política y administrativamente a los municipios, las instancias representativas son débiles y carecen de legitimidad popular, no hay continuidad en las políticas ni en los programas, etc.

No obstante la entrada de México a la organización mundial de comercio y su paso gradual al bloque de los países industrializados mediante la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, la pobreza continúa siendo el problema principal que afecta a más de la mitad de la población. Se estima que más del 50 por ciento de los casi 100 millones de mexicanos viven en condiciones de extrema pobreza, es decir ni siquiera acceden a los nutrientes básicos.

La reforma constitucional del artículo 115 en 1983, confirió a los municipios la responsabilidad de suministrar los servicios de agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, electrificación, sanidad y rastros, así como de recaudar y retener los impuestos sobre la propiedad y las tarifas por el uso de dichos servicios. En la práctica, sin embargo la mayoría de los municipios continúan siendo dependientes del gobierno estatal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos y debe recibir del

congreso estatal la aprobación de los presupuestos municipales, la creación de impuestos y tarifas y demás leyes locales.

Los gobiernos estatales continúan recaudando los impuestos prediales locales a nombre de la mayoría de los municipios. No obstante, para los municipios rurales, los impuestos prediales no son, y no pueden ser una fuente importante de ingresos, por lo que estos municipios dependen de las participaciones transferidas mensualmente por los Estados aproximadamente en un 90%.

Los municipios rurales sufren una serie de limitaciones importantes:

- 1.Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones que se distribuyen mensualmente por parte del gobierno estatal.

- 2.Carencia de servicios proporcionados por las dependencias federales y estatales, ya que hay pocos incentivos para que los servidores públicos lleguen a las zonas rurales y.

- 3.Recursos insuficientes para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos.

La situación en los municipios urbanos y metropolitanos igualmente enfrenta graves y múltiples problemas: crecimiento anárquico de los asentamientos humanos, escasez de vivienda, inseguridad pública, falta de empleo,

descoordinación gubernamental, contaminación y falta de canales adecuados para la intercomunicación entre la ciudadanía y el gobierno ante un tejido social diverso y complejo.

El congreso de la Unión ha acumulado facultades constitucionales para establecer contribuciones, despojando en gran medida a las entidades de este derecho. Ello ha ocasionado que más de cuatro quintas partes de los ingresos financieros estatales, y cerca de dos tercios de los recursos municipales, provengan de las participaciones federales, con lo cual se tiene una idea clara de la dependencia y subordinación de las entidades de la federación hacia el centro y del por que se convierten en gestoras de bienes y servicios de la federación, transformando a estos soberanos en administradores de los programas y recursos federales.

A pesar de que los principios normativos de la Ley de coordinación Fiscal establece que el sistema de participaciones Federales será un mecanismo equilibrado de recursos entre los Estados y municipios, que combine la asignación de participantes a las entidades con menores posibilidades en su aplicación dista mucho de cumplir estos principios. El sistema de coordinación fiscal tiene graves deficiencias, derivadas de su naturaleza centralista como son:

*La falta de transparencia, al no existir formas para saber cuanto se recauda; la existencia de partidas confidenciales, que permiten el manejo de grandes recursos

sin un destino específico y la falta de mecanismos de seguimiento y fiscalización.

*La escasa asignación de facultades y recursos a los Estados y municipios.

*La existencia de una elevada discrecionalidad en la distribución del gasto público federal, al momento de aplicar la legislación de código fiscal.

*El retraso de transferencias de recursos a las entidades.

*La falta de participación democrática de los ayuntamientos y los gobiernos estatales para determinar las asignaciones de participación y los indicadores para asignar los recursos.

*La existencia de criterios arbitrarios e injustos, para la asignación de participaciones.

Antes del llamado error de diciembre de 1995, en sólo cinco años las entidades federativas y los municipios elevaron en trece veces su saldo de endeudamiento de 2013 millones de pesos en 1989 a 26,416 millones en 1994 correspondiendo a la banca comercial el 60 por ciento de esa deuda.

El incremento de la tasa de interés generó presiones considerables difíciles de cubrir. Las respuestas oficiales frente a las demandas de financiamiento fueron promover la

reestructuración parcial de sus deudas a cambio de que los ayuntamientos y gobiernos estatales aumentaren sus impuestos y el cobro por servicios de aprovechamiento, redujeran sus gastos, vendieran sus activos no prioritarios y ampliarán los plazos de amortización y pagos mínimos de capital. A pesar de haberse puesto en práctica las mediadas anteriores, más de la tercera parte de las entidades federativas y los municipios tiene problemas de liquidez para hacer frente a sus obligaciones financieras.

El presidente Ernesto Zedillo declaró el 29 de marzo de 1995 en el foro "Hacia un nuevo federalismo": "El centralismo es cimiento de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social, el centralismo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al concentrar recursos y riquezas, oportunidades e iniciativa, decisión y estímulos. Hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrada, socialmente insensible e ineficiente."

El plan nacional de desarrollo establece "Que la federación deberá avanzar hacia un nuevo pacto federal que sea más compensatorio, que sea instrumento eficaz de redistribución de los recursos y las oportunidades"

No obstante estas declaraciones, el presupuesto de egresos de la federación para el año de 1996 no respondió a las aspiraciones de descentralización y fortalecimiento de instituciones y programas federales, relega el fortalecimiento y desarrollo municipal.

Según datos extraídos de la ley de coordinación fiscal de 1998 y que constituirá un complemento con lo que se especifica en el punto 4.3 de este capítulo, en su artículo 2 señala:

"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 minas, disminuidos con el total de la devoluciones por los mismos conceptos".

En el artículo 2A del mismo cuerpo normativo indica: "En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera. (La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a fórmulas cuya enunciación sería complicada y saldría de nuestro tema de investigación.)

II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos mexicanos y sus organismos, informarán mensualmente a la Secretaría de hacienda y crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III. El 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 municipal y sólo corresponderá a la Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos por esta ley.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir la coordinación en materia de derechos. Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios"

Mientras en artículo 3B de la misma ley establece: " Los municipios de los Estados y Distrito Federal, participarán

con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta que a partir del 1° de enero de 1998, se incorporan al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actas de verificación de las autoridades municipales, en los términos de colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la federación"

Por último el artículo 6 de la Ley de coordinación fiscal de 1998 señala: " Las participaciones federales que reciban los municipios del Fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos nunca serán inferiores al 20% que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse y las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios. Cada cuatro meses la federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el calculo sobre la recaudación obtenida en el periodo; Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios con autorización de las legislaturas locales e inscrita la petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el régimen de obligaciones y empréstitos. Por otro lado desgraciadamente, el centro de atención del gasto público federal son las Secretarías de Estado y las dependencias federales, así como el pago a los acreedores internacionales.

A pesar de ser un sistema federado, el gobierno de México recauda y maneja la mayor parte de los recursos públicos. En la actualidad, el gobierno federal(excluyendo D. F) recauda aproximadamente el 93 % de los ingresos egresados del sector público producto de los impuestos y tarifas de los usuarios de los que acaso el 20 por ciento se transfieren nuevamente a los 31 Estados y los municipios a través de las participaciones.

4.4 Prontas soluciones

Como ya en múltiples ocasiones se ha mencionado, el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población, el punto de articulación entre el Estado y la sociedad, espacio donde se dirimen, en primera instancia, las contradicciones sociales, ahí se expresan las necesidades primarias y las relaciones de poder.

El municipio es, entonces, un espacio privilegiado para la construcción de una forma de vida más democrática o el impulso de condiciones para elevar la calidad de vida y promover el desarrollo futuro en el ámbito local. Esto es posible solamente mediante una reforma de Estado que proponga, efectivamente, una redistribución del poder hacia la población y un reequilibrio de poderes donde los gobiernos locales sean también actores centrales. El planteamiento específico para el ámbito municipal debe empezar por considerar la enorme diversidad en los 2,419 municipios del país. De éstos el 70% tienen menos de 20 mil habitantes y representan aproximadamente el 15% de la

población nacional, por otro lado el 0.78% de los municipios concentran el 19% de la población, existiendo municipios con 159 habitantes.

Además del grave desequilibrio regional con relación al tipo y tamaño de municipios, la heterogeneidad municipal se expresa en la extensión territorial, en los índices de marginación, en las capacidades técnicas y políticas para autodeterminarse; en la riqueza de su hábitat, etc. De aquí que toda propuesta de reforma municipal, o políticas de descentralización, debe concebirse a partir de esta diversidad, acompañando los planteamientos generales con las medidas diferenciadas que les den viabilidad en su aplicación.

El municipio es también el espacio de mayor competencia política, en este nivel encontramos el aspecto más plural de representación en el gobierno, actualmente el PAN gobierna más de 220 municipios, el PRD más de 180, el PT 20, cabe destacar que hay una gran cantidad de movimientos cívicos y sociales que gobiernan los municipios a través de alguna sigla partidaria, pero que, en los hechos mantienen su carácter civil. Hoy podemos encontrar numerosas experiencias de gestión municipal que pretenden innovar formas y propuestas de gobierno de diferentes campos, que van desde aspectos administrativos hasta la conformación de instancias que buscan lograr un verdadero cogobierno con la sociedad. Es necesario estar atento a estos ensayos de alternativas a la problemática social y prácticas democráticas en el nivel local.

La creciente pluralidad de la composición de los ayuntamientos ha contribuido de manera importante a revalorizar el espacio local y ha generado formas innovadoras de gestión municipal. Ello ha dado pie al surgimiento de nuevos actores políticos muy significativos como son las asociaciones de gobiernos locales y la apertura de un sinnúmero de espacios de reflexión sobre los distintos temas relacionados con el ámbito municipal.

Ante la grave problemática del municipio mexicano, es evidente que no existen opciones únicas de solución; en términos generales se coincide en la necesidad de promover un proceso de descentralización que redefina la tareas del gobierno local, sin embargo para la orientación de este proceso se han expresado diferentes visiones y propuestas;

Una de ellas concibe la descentralización como la transferencia de responsabilidades públicas al ámbito de los gobiernos municipales y a la sociedad civil dejando que una serie de necesidades sociales se resuelvan por fuerzas del mercado y las iniciativas civiles. En esta propuesta hay un énfasis importante en la privatización de servicios públicos. En este planteamiento no ha quedado claro la transferencia de los recursos financieros, tecnológicos y de la infraestructura para que los gobiernos locales asuman cabalmente sus nuevas competencias, en cierta forma éstos han tenido que absorber cada vez en mayor medida la demanda social, sin que haya una correspondencia con su capacidad de respuesta a esta presión de la población. Otra tendencia con orígenes y actores muy diversos plantea una propuesta de descentralización más integral con varios ejes:

En primer lugar alude al fortalecimiento institucional del municipio otorgándole mayores facultades y competencias, profesionalizando su administración y su quehacer gubernamental, aumentado su capacidad de interlocución y de concurrencia e incidencia con otros órdenes de gobierno, etc. Se requiere por tanto de una mayor transferencia de recursos fiscales y del gasto social para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades sociales, para el desarrollo y la lucha contra la pobreza que se viene asumiendo en el municipio, a su vez se necesita de una democracia participativa, que garantice la incorporación de los diferentes sectores de la comunidad municipal en la toma de decisiones y en el planteamiento, ejecución y supervisión de las políticas, planes y acciones de gobierno municipal.

Esta propuesta implica no solamente una serie de reformas de carácter jurídico, fiscal e institucional, sino también un perfil de autoridad local con mayores capacidades de concentración, liderazgo, promoción, elaboración de políticas y administración de recursos.

Se trata entonces de una descentralización no sólo administrativa, sino política y por ello se habla de autonomía municipal, perspectiva que encuentra en el municipio un espacio propicio para la democratización y mejoramiento real de la calidad de vida, previa modificación de los atributos y condiciones de los gobiernos locales. Es por ello que el debate sobre el papel del municipio se abre en el marco de la reforma del Estado, que supone la búsqueda de un reequilibrio de poderes, en donde los gobiernos locales serían también actores fundamentales.

La atención se ubica así entre la demanda de una mayor autonomía local y la necesaria articulación del proyecto nacional, entre la descentralización y los sistemas de concurrencia, entre la necesidad de una mayor eficiencia administrativa y la apertura de canales para la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno municipal.

Mucho se ha hablado de la necesidad de fortalecer los municipios, se requiere para ello una definición sobre el rol del municipio. Nosotros pensamos que debe ser una institución de gobierno local fuerte, con capacidades reales para impulsar su desarrollo económico y social y proteger y aprovechar los recursos naturales, luchar contra la pobreza y democratizar la vida política del municipio. Para ello requiere una serie de facultades, atribuciones y competencias que hoy no tiene. Por ejemplo, para promover el desarrollo agropecuario, medio ambiente, aguas, turismo, proyectos productivos etc. En el caso del desarrollo social, más allá de la inversión en obra y servicios públicos, el municipio deberá tenerla en materia de salud, educación, vivienda y alimentación. Para dotar efectivamente a los municipios de capacidades en estos rubros, se requiere hacer las transferencias conducentes de recursos financieros, tecnológicos y materiales para la realización de nuevas tareas, asimismo darle mayores atribuciones en la planeación, la administración de recursos y la elaboración de políticas públicas para el desarrollo.

4.4.1 Democracia Municipal.

Se requiere de una Democracia participativa que garantice la incorporación de los diferentes sectores de la comunidad municipal en la toma de decisiones y en la planeación, ejecución y supervisión de las políticas y acciones de gobierno, así como el fortalecimiento de las diversas estrategias de organización que la sociedad genera para la satisfacción de sus demandas.

La democratización municipal tiene varios ejes a considerar:

1. Democratización de los órganos de gobierno; Algunas propuestas que se han formulando para este tema son los siguientes:

a) Lo referente a la forma de elección de las autoridades municipales: elección de regidores por circunscripción territorial, elección separada de presidente municipal, elección de las autoridades auxiliares, ampliación del periodo del gobierno municipal.

b) Las que se refieren a lograr un mayor equilibrio político interno y una forma de separación de poderes en el gobierno municipal: asamblea legislativa municipal, como contrapeso al presidencialismo y para garantizar mayor representatividad de la población, mayores facultades de los regidores y síndicos, fortalecimiento de la representación comanditaria en las sesiones de cabildo y en la distribución de funciones y recursos municipales.

c) Aquellas orientadas a lograr mayor transparencia y eficiencia en la gestión de gobierno: controladoras sociales, informes públicos e información abierta al público, obligatoriedad de rendición de cuentas de los diferentes representantes populares, profesionalización de autoridades y funcionarios.

2. Relación gobierno-sociedad.

a) Formas institucionales de participación: creación de canales, instancias, mecanismos para promover la participación en las tareas de gobierno, cabildos abiertos, concejos o asambleas municipales, gestión social de servicios y equipamientos municipales, instancias de decisión para la planeación del desarrollo, la fiscalización de la administración municipal, etc.

b) Formas directas de participación: mecanismos amplios de consulta y decisión: referéndum, plebiscito.

c) Fortalecimiento de la sociedad civil y la vida asociativa en los municipios: reconocimiento a la interlocusión de las organizaciones y movimientos sociales y civiles, fomento y apoyo a las iniciativas diversas de organización y acción ciudadana.

4.4.2 Redistribución de los recursos públicos. Fortalecimiento de la hacienda municipal.

Para poder lograr una redistribución de los recursos públicos y el fortalecimiento de la hacienda municipal, se requiere de:

1. Una reforma fiscal que:

a) Incremente substancialmente el porcentaje del fondo participable que corresponda a los municipios. Varias corrientes municipalistas plantean que este porcentaje sea 20%, actualmente es del 3.7%

b) Que abra espacios de participación a los municipios o a una representación de éstos en el sistema de coordinación fiscal.

c) Que aumente la capacidad recaudadora de los municipios, mediante mayores facultades tributarias y fortalecimiento de sus administraciones.

2. Aumento y Descentralización del gasto público para la inversión social en los municipios.

a) Un aumento significativo del monto hoy destinado a este fin.

b) Participación de los municipios o una representación de éstos en la definición de criterios y montos de distribución.

c) Descentralización que llegue efectivamente al ámbito municipal, no solamente al estatal, para evitar controles y discrecionalidad por motivos políticos en el uso de estos recursos.

3. Mecanismos de supervisión y transparencia financiera desde la población y los propios gobiernos locales para la fiscalización de los recursos estatales y federales.

Por último, En la obra del multicitado autor Moisés Ochoa Campos propone una reforma económica bajo los siguientes términos:

"Es necesaria la expedición de una ley reglamentaria de la fracción II del artículo 115 constitucional sobre la hacienda municipal. Dicha ley deberá fundarse en los principios siguientes:

I. Una equitativa participación municipal en los impuestos.

II. Una intervención de los propios municipios para la percepción de las participaciones que le correspondan.

III. La garantía de percepción con carácter mensual.

IV. La percepción de la participación en los impuestos de exportación de productos agropecuarios.

Para todo esto la ley deberá contener entre otras cosas las siguientes disposiciones:

a) Las legislaturas de los Estados aprobarán aumentar los presupuestos de ingresos de los municipios de su entidad, que al efecto formarán cada uno de los ayuntamientos.

b) De los impuestos o mercados, diversiones, espectáculos públicos, rastros, anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los que se causen sobre juegos, firmas y sorteos permitidos.

c) De los derechos por prestación de servicios de carácter municipal: agua, drenaje, cementerios, registro civil, licencias, certificaciones, legalizaciones y los de cooperación para obras de urbanización y servicios públicos.

d) De las contribuciones principales y adicionales que establezcan las legislaturas de los Estados.

e) De las adicionales que fije el congreso de la unión sobre impuestos federales.

f) De las participaciones generales en todos los impuestos federales y estatales.

g) De los productos y aprovechamiento de sus bienes muebles e inmuebles.

Al establecerse en nuestra materia tributaria que los municipios deberán percibir el 100% de los ingresos que se obtienen del impuesto predial, se estima que nadie tiene más derecho que el municipio a las contribuciones sobre los bienes rústicos y urbanos de su respectiva localidad.

La ley deberá señalar los impuestos esencialmente municipales y dentro de éstos delimitarán, reconocer al municipio su libre imposición.

V. En resumen la reorganización fiscal que ha de delimitar equitativamente la competencia tributaria entre la federación, los Estados y los municipios, dando a estos últimos, mayor participación en lo recaudado en su jurisdicción.

VI. Paralelamente deberá orientarse el fomento de la economía municipal, hacia la creación de medios que faciliten en la localidad la explotación de recursos naturales y producción de transformación.

VII. Es indispensable la planeación de la economía municipal, para aprovechar al máximo los recursos naturales y normas de cada localidad y organizar las fuentes de trabajo, la producción, la circulación de dichos productos, los mercados y el consumo interno.

La planeación de la economía municipal aceleraría el desarrollo económico y permitiría la creación de nuevas fuentes de ingreso de carácter impositivo que serían factor determinante para la ejecución de los programas de obras públicas."⁴⁹

⁴⁹ OCHOA CAMPOS MOISES. La reforma municipal. Editorial Porrúa, 4 ed. México (1985) p.517

4.4.3 Cultura Política.

Es condición para lograr que los municipios sean un vehículo efectivo de democratización y desarrollo, romper con las inercias de la cultura política demandante que ha viciado el ejercicio de gobierno en todos sus aspectos: corrupción, autoritarismo, caciquismo, etc. De aquí que recuperar la credibilidad en el gobierno local requiere: una reconceptualización del poder, definir y apropiarse de una ética de gobierno donde los elementos de servicio y democracia sean fundamentales, una actitud de mandar obedeciendo y rendir cuentas.

Estas son sólo algunas de las reflexiones de las reformas o las tareas que se necesitan emprender para que la necesaria transferencia de poder hacia la sociedad logre como decíamos al principio establecer un reequilibrio de poderes en el que el autogobierno de la ciudadanía, es decir el gobierno local, se convierta en un actor central. Son muchas las acciones que se tienen que realizar para ir avanzando por este camino, pero es necesario buscar instrumentos organizativos específicos para atender este componente de la reforma del Estado. Pensamos por ello que se requiere pensar en el impulso de diversas formas de articulación municipalista:

*Promover el dialogo municipal en el ámbito nacional.

*Hacer defensa de la autonomía municipal.

*Tener la capacidad de fiscalización de los recursos financieros.

*El apoyo mutuo y el intercambio de experiencias útiles entre los propios municipios.

La reforma municipal necesita de todos para ser viable y lograr su objetivo: Un desarrollo local con justicia, democracia y calidad de vida.

CONCLUSIONES

Después de haber dedicado horas de investigación en el presente trabajo con tristeza descubrimos lo abandonada que se encuentra la Institución municipal en varios y múltiples aspectos; se tiene una urgencia, política, social y económica en el sentido de hacer realidad los principios del municipio Libre y autónomo, para resolver los asuntos que sólo a él interesan; pendientes de un esquema de competencias y recursos en el que los gobiernos municipales son considerados irresponsables, inexpertos e incapaces de conducir los destinos de la comunidad que se les encargó; desgraciadamente la administración de los asuntos vecinales, se encuentra ante un panorama nacional centralizado, en el que el federalismo empieza en la federación y termina con la célula básica municipal, con la conciencia de que los esquemas centrales, no harán por los municipios lo que los ayuntamientos no hagan por sí mismos.

Como sabemos, lograr la autonomía del municipio es una labor ardua, pero no constituye una utopía.

La evolución histórica del municipalismo no ha sido lineal y ascendente, por el contrario, ha estado preñada de recaídas, amagos, retrocesos y devaluaciones como pudimos constatar. Los tres siglos de colonia se caracterizaron por el combate al municipio y a sus precarios pero tercios privilegios: el sistema institucional de duplicidades competenciales y laberínticos procedimientos, la proliferación de instancias y la introducción de obscuridades democráticas, contribuyeron intencionadamente al entorpecimiento de la vida municipal y a la merma de las potestades de los cabildos: la venta o arrendamiento de los cargos concejiles; la designación discrecional de buena parte de los ediles y su carácter hereditario en no pocos casos, acercó gérmenes de descomposición y la disminución tributaria de las comunas le dió la puntilla a su autonomía y a su capacidad de respuesta administrativa.

En el siglo XIX y peculiarmente en el porfiriato, se aceleró por la intermediación de una instancia de extranjería: el prefecto y el jefe político. Para este siglo el municipio como entidad política había visto desaparecer las incipientes facultades legislativas y jurisdiccionales que la tradición peninsular y colonial le conferían, y como entidad administrativa hallaba reducida su aptitud para prestar servicios públicos y regular aspectos importantes de la vida de los pueblos. El embrión de política tributaria había conllevado el naufragio casi total de sus potestades fiscales.

El municipio es una comunidad básica, es magnífica, porque ella hace mérito a su capacidad de autorganización y

esa posibilidad de cumplir fines totales. El municipio actual mexicano, en cuanto comunidad básica debe cumplir fines totales. Y, en consecuencia, la mayor o menor autonomía, que se le reconozca, no debe medirse en función de la posición que guarde respecto del Estado y del Gobierno Federal, sino en función de que efectivamente pueda cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales.

Ahora bien, ¿Se podrán satisfacer dichas necesidades fundamentales, sin prejuzgar su relación de dependencia con la autoridad estatal o federal?. Podía pensarse en el extremo de un municipio atado al gobierno federal, porque todo lo recibe de éste y gracias a éste, aquel cumple sus fines totales. Otro extremo, sería el imaginar a un municipio con gran autonomía, pero carente de recursos e imposibilitado para cumplir sus fines totales, éste sería un municipio teórico, pues estaría desprovisto de lo indispensable para sobrevivir y tendría que asociarse a otra comunidad. Es decir la idea de que sea el municipio una comunidad de fines totales, permite hablar de ciertos requisitos que les serán siempre inherentes y que no deben nunca de negarse totalmente: a saber, un municipio debe tener siempre expedita la libre voluntad de autogobernarse, basándose en ciertas normas constitucionales: si se niega esa libre voluntad de autogobernarse de manera total, ya no habrá sociedad civil de fines completos: tendremos delegaciones.

Por otro lado, un municipio siempre debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a estas necesidades básicas, de otra manera, estaremos ante una ficción de

sociedad perfecta. Si, de hecho, carece de esos recursos, porque física o materialmente no los tiene, debería dotársele de tales recursos, si los tiene de hecho. El municipio libre es la base de la descentralización de la vida nacional, una de las estrategias decisivas de la política del gobierno actual.

Por otro lado pudimos comprobar también que el municipio no es una forma de descentralización por región y que a su vez tiene una sola personalidad de carácter pública.

Las más recientes reformas al artículo 115 otorgan al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permiten organizar la actividad económica, política y cultural en el ámbito de su territorio. Constituyen, así, una verdadera renovación de las estructuras del país, capaz de asegurar un futuro abierto a nuestras necesidades de crecimiento y desarrollo social. El fortalecimiento del municipio asegura el desarrollo más armonioso del país, al atenuar las enormes diferencias que existen actualmente en el nivel de productividad y en los recursos de los diversos municipios.

El federalismo mexicano se fortalecerá sólo cuando el gobierno federal y el estatal, permitan que el municipio se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamientos internos, de acuerdo a los ideales democráticos. La unidad política referida al municipio no puede significar otra cosa más que la acentuación del principio de la innata y natural capacidad del municipio en cuanto comunidad básica, para autogobernarse y

autodeterminarse sin perjuicio de hacerlo al amparo de una realidad superior, como es el Estado.

Debe impulsarse y promoverse el fortalecimiento y vigencia del federalismo fiscal, deben triplicarse los recursos propios de los ayuntamientos del país, mediante la asignación de los recursos que tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de los Estados designan al gasto social.

Ninguna Autoridad más que la de los vecinos, representada por los ayuntamientos electos popularmente, puede definir su problemática social y comunitaria. No es posible que los recursos que en México se destinan para el mejoramiento social de las comunidades, se programen y ejerzan lejos de los vecinos del municipio.

En los asuntos que interesan a los vecinos y que resultan de exclusiva competencia de los gobiernos municipales, no debe haber intromisión de los gobiernos Federales y Estatales. Las cuestiones públicas de interés deben diagnosticarse, planificarse y resolverse por los Ayuntamientos, primera autoridad de las comunidades.

Se requiere hacer conciencia de la importancia del municipio dentro del gobierno de todos y cada uno de los países, el municipio es el órgano de gobierno más cercano a la comunidad y por tanto debe fortalecerse en sus bases y en cada uno de los principios constitucionales conferidos.

En lo particular podría compararse al municipio, con la familia en cuanto a que ésta es la célula de la sociedad, y

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

BIBLIOGRAFIA

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Acosta Romero Miguel

Editorial Porrúa. México, 1993.

DERECHO ADMINISTRATIVO (Segunda parte)

Acosta Romero Miguel

Editorial Porrúa. México, 1993.

EL MUNICIPIO EN MEXICO ¿BASES NORMATIVAS O REGLAMENTOS AUTÓNOMOS?

Aragón Salcido María Inés

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, 1995.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Burgoa O. Ignacio

Editorial Porrúa, 6ª. Ed. México, 1985.

DERECHO CIVIL.

Domínguez Martínez Jorge Alfredo

Editorial Porrúa. México, 1992.

DERECHO ADMINISTRATIVO

Fraga Gabino

Editorial Porrúa. México, 1992.

DERECHO ADMINISTRATIVO (PRIMER CURSO)

Martínez Morales Rafael
Editorial Harla. México, 1991.

LA REFORMA MUNICIPAL

Ochoa Campos Moisés
Editorial Porrúa, 4 ed. México, 1985.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.

Pereznieto Castro Leonel y Ledezma Mondragón Abel
Editorial Harla. México, 1992.

DERECHO MUNICIPAL

Quintana Roldan Carlos
Editorial Porrúa. México, 1995.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.

Recasens Siches Luis
Editorial Porrúa. México, 1991.

DERECHO MUNICIPAL

Rendón Huerta Teresita
Editorial Porrúa. México, 1985.

EL MUNICIPIO

Robles Martínez Reynaldo
Editorial Porrúa. México, 1993.

ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Ruiz Massieu José Francisco
Editorial Porrúa. México, 1990.

DERECHO CONSTITUCIONAL

Tena Ramirez Felipe
Editorial Porrúa. México, 1993.

LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA
CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

Ugarte Cortez Juan

Editorial Porrúa. México, 1985.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ 1998.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ-
LLAVE 1998.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1998.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 1998.

Así como información extraída de paginas INTERNET de
organismos como:

LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MEXICO A.C (AMAAC), CENTRO
NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL (CEDEMUN)

EL CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA A.C
CESEM.[http:// www.cedemun.gob.mx/nuevas.htm](http://www.cedemun.gob.mx/nuevas.htm)

Taller I. Temas generales de análisis. Coordinado por el
Lic. Rubén A. Fernández Aceves; Iniciativa Local: Lic. Pablo
A Muñuzuri; Asociación Mexicana de Municipios A.C. (AMMAC)
Conferencia II: Municipio en México; Diagnostico; impartida
por el Lic. Octavio Acosta; Centro de Servicios municipales
Heriberto Jara A.C

El municipio en la transición a la democracia, Ponencia
presentada por Dolores González Saravia en el Foro Especial
sobre Reforma del Estado. San Cristóbal de la Casas, Chis.
Julio de 1996. [gopher://gopher.unam.mx:903/00/G_](mailto:gopher://gopher.unam.mx:903/00/G_cesem/boletines/boletin_17/4serc-vin/lARTVM.TXT)
cesem/boletines/boletin_17/4serc-vin/lARTVM.TXT orrua.
<http://www.ammac.org.mx/doctos/dl002.htm>.