

321909



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS  
ESCUELA DE DERECHO  
CLAVE UNAM 3219**

**“LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ART. 115  
CONSTITUCIONAL DE 1999 Y SU  
APLICACIÓN EN LA SOCIEDAD.”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
ARMINA GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. RUBEN FERNANDO REYES CASTAÑEDA**



**MÉXICO, D. F.**

**2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres y hermanos:

Quienes con su valioso apoyo y comprensión permanente, han representado un valuarte y decidido impulso en mis anhelos de superación.

A mi esposo Armando:

Quien con su amor incondicional ha inspirado en mi persona mayor fortaleza para la culminación de todos mis proyectos.

Fernando Reyes: A quien agradezco infinitamente su guía profesional y haber dedicado parte de su tiempo en la orientación que conllevó a la formulación del presente trabajo.

# **INDICE**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN HISTORICA**

- 1.1 El Municipio en Grecia.
- 1.2 El Municipio en Roma.
- 1.3 El Municipio en México durante la época precolonial.
- 1.4 El Municipio en México en la época Colonial
- 1.5 El Municipio en la vida independiente del país.
- 1.6 La Constitución de 1917.
- 1.7 Las Reformas Constitucionales de 1983.
- 1.8 Las Reformas Constitucionales de 1987.

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **EL MUNICIPIO EN LA VIDA NACIONAL**

- 2.1 Creación jurídica del Municipio en el derecho positivo mexicano.
  - 2.1.1 Elementos básicos del Municipio.
  - 2.1.2 Estadística general del Municipio.
- 2.2 Marco constitucional y jurídico del Municipio.
- 2.3 Funciones del Municipio.



- 2.4 Integración del Ayuntamiento.
- 2.5 La estructura organizativa del Municipio.

### CAPÍTULO TERCERO

#### **LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1999 Y SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO.**

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 Cuadro comparativo del artículo 115 vigente y de sus reformas

### CAPITULO CUARTO

#### **APLICACIÓN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL POR AMBITOS DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL**

### CAPITULO QUINTO

#### **NECESIDAD DE ADECUAR EL ACTUAL MARCO FISCAL EN BENEFICIO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**

- 5.1 Concepto de Hacienda Pública Local
- 5.2 Elementos de la Hacienda Pública Local
- 5.3 Marco Jurídico de la Hacienda Pública Local
  - 5.3.1 Legislación Ordinaria Federal
  - 5.3.2 Constituciones Políticas Estatales

5.3.3 Legislación Municipal

5.4 Consideraciones Generales

Conclusiones.

Bibliografía

## **INTRODUCCIÓN**

En el desarrollo histórico de nuestro país, encontramos una persistente lucha por encontrar una mejor organización del Estado Mexicano. En esas disputas y experiencias que ocuparon buena parte del siglo XIX, se llegó al consenso de que la mejor opción de gobierno era el sistema federalista, mismo que a través del tiempo se ha ido perfeccionando hasta llegar a nuestros días, subsistiendo la idea de que aún es factible de mejorar, sobre todo en la equidad y equilibrio que debe haber entre los distintos poderes y órdenes de gobierno.

El federalismo mexicano se encuentra sustentado en la Constitución Política de nuestro país, en donde el constituyente de 1917 plasmó que los Poderes de la Unión se dividieran en tres órdenes de gobierno; el federal, estatal y el municipal reforzando así el pacto federal y la división política de la nación.

El federalismo implica un equilibrio entre las diferentes estructuras de gobierno, así como una distribución de potestades y atribuciones; siendo estas últimas la parte toral del federalismo, ya que debe fortalecer a los gobiernos municipales, sin debilitar a los gobiernos estatales y al gobierno federal.

El fortalecimiento del federalismo se logra a través de la vigorización del Municipio; ya que los Ayuntamientos son la base de la organización política, económica, social y cultural de nuestro país, y constituyen el espacio de gobierno más cercano a la población cuyo carácter local les permite conocer y atender con oportunidad las demandas de la comunidad.

El régimen municipal se encuentra plenamente reconocido en el artículo 115 constitucional. Sin embargo, a pesar de que nuestra ley fundamental lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el Municipio históricamente ha sido el nivel de gobierno que ha enfrentado las mayores carencias.

No obstante que nuestra Carta Magna establece claramente la necesidad de reconocer al Municipio como un orden de gobierno que forma parte de los estados, con libertad política, económica y administrativa para gobernarse y cumplir sus funciones, los Municipios han ejercido parcialmente sus libertades y han sido tributarios del poder ejecutivo federal y de los estados, como consecuencia de las contribuciones que les han sido impuestas principalmente por el primero, pero también, debido a que la aprobación de sus presupuestos ha sido realizada por los gobernadores de los estados. En otras palabras, a los Municipios se les ha dejado una libertad muy reducida y casi insignificante en el manejo de sus economías, lo que ha ido reduciendo sus márgenes de acción política, social y cultural.

En la evolución del Municipio mexicano se pueden distinguir claramente 3 etapas:

La primera de ellas, fue el reconocimiento del Municipio como un nivel de gobierno en la Constitución de 1917, en la que se le concede autonomía, prohibiendo cualquier intervención, en lo administrativo, de autoridades ajenas al

Ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, sin autoridades intermedias.

En febrero de 1983, podemos encontrar la segunda etapa con las reformas al artículo 115 Constitucional, las que dejan asentada la necesidad de fortalecer financieramente al Municipio, como premisa fundamental para consolidar su autonomía. Esta reforma se da esencialmente en dos aspectos: el ingreso y el gasto. En materia de ingresos precisa que éstos serán percibidos por rendimiento de los bienes de su patrimonio, o sea, el derecho de obtener recursos por la explotación, uso, aprovechamiento y enajenación de los bienes propiedad de los Municipios; las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor; de la prestación de los servicios públicos a su cargo; y de las participaciones. Condición que continúa aún después de la reforma de 1999.

Por lo que respecta al gasto, la reforma de 1983 constituyó un verdadero avance en el fortalecimiento de la autonomía hacendaria del Municipio, ya que terminó con la vieja práctica que existía en las entidades federativas, consistente en que las legislaturas de los estados fueran quienes aprobaran los presupuestos de egresos de cada Municipio, lo cual provocaba una dependencia casi total de los Ayuntamientos, los que no podían ni siquiera decidir los salarios que habrían de cubrir a sus trabajadores, menos aún los programas que realizarían, ya que finalmente, éstos habrán de convertirse en partidas presupuestales que son contenidas en el Presupuesto de Egresos que tenía que ser aprobado por el

Congreso del Estado. Esta facultad constituye la parte más importante de la reforma en materia hacendaria.

La tercera etapa histórica en la evolución del Municipio mexicano, corresponde a la actual, derivada de la reciente reforma al Artículo 115 Constitucional, la que regula la nueva relación jurídica y política entre la federación, los Estados y los Municipios. Esta reforma presenta nuevas e importantes oportunidades de consolidación para el Municipio.

Aspectos sobresalientes de esta reforma son: El reconocimiento de que el Municipio va ahora a gobernar y no solamente administrar a través del Ayuntamiento; se reconocen competencias exclusivas del Municipio; se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno; se protege al Municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos o a los que por sí, generen; se crea la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasi legislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.

En este aspecto destaca por ejemplo, que para desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al Municipio más allá del periodo del Ayuntamiento que se trate,

dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un Ayuntamiento.

Pero de nada sirve una extraordinaria legislación, si esta no es incorporada a los ordenamientos municipales, a la vida diaria de los ciudadanos. Al respecto se ha observado que aún existen reformas de 1999 que a la fecha no han sido plasmadas en los ordenamientos de algunos Municipios, debido a la ausencia de un programa estatal y federal para su incorporación.

Ahora es necesario adecuar las legislaciones locales a ésta reforma, como el siguiente paso para materializar los avances que de ella se derivan, objetivo al cual este trabajo pretende contribuir de alguna manera.

Así mismo, en el presente trabajo se dan a conocer las principales modificaciones y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hay que señalar que desde el Constituyente de 1917 hasta la reforma de 1987, se encontraban mezclados en este artículo disposiciones relativas tanto del ámbito del gobierno estatal como del municipal, y fue hasta 1987 que se separaron cambiando las disposiciones estatales del artículo 115 al 116. La presente investigación también, tiene como objeto mostrar la situación y evolución constitucional del Municipio mexicano, que parte desde una concepción de régimen de descentralización por región de los estados en 1917, hasta su reconocimiento como un auténtico ámbito y orden de gobierno con la reciente reforma de 1999.



La organización del documento se presenta en un orden cronológico incluyendo la última reforma de 1999, dentro de un cuadro comparativo que contiene el anterior texto del artículo 115, frente al reformado. Después, se presentan las reformas y adiciones que las legislaturas estatales y municipales tendrán que hacer, para adecuar sus marcos jurídicos a la aplicación de ésta reforma. Así como, las instituciones que sentimos podrán apoyar técnicamente a las legislaturas locales y a los Ayuntamientos. Para finalizar, se deja a manera de reflexión la urgente necesidad que tienen los Gobiernos de los Estados y en especial los de los Municipios de reformar su legislación, para estar en posibilidad de consolidar el desarrollo municipal y que el Ayuntamiento no sólo administre, sino que gobierne a plenitud de facultades.

CAPÍTULO PRIMERO  
**EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

Según Max Weber, concebía al Municipio, como una relación o asociación de vecindad derivada de una comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

El Municipio, a través de las grandes etapas de nuestra historia; la conquista, la independencia, la reforma y la revolución, ha sido concebido en términos generales como:

Una corporación pública integrada por un alcalde o Presidente Municipal y varios Concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.

Conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

"Existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad".<sup>1</sup>

Desde un punto de vista integrado podemos definir que: el Municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel

---

<sup>1</sup> Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal*, 3ª Edic., Ed. Trillas, México, 2001, p. 21.

básico de gobierno, en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada.

Hoy día sólo es válido el concepto de Municipio apoyado en la ley, en este caso la ley suprema, y tiene el poder o facultad que ésta le atribuye (especificado en el artículo 115 de nuestra Constitución).

## **1.1 EL MUNICIPIO EN GRECIA**

El Proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha concentrado completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la ciudad.

En Grecia, el sistema de colonización se derivaba de un centro, de una ciudad materna, de la cual salían familias para fundar colonias en torno al Mediterráneo. Así, se fue constituyendo la Magna Grecia en toda la costa de la actual Italia.

La Polis Griega fue producto de la guerra, conformada sociológicamente como asociación de vecindad y legalizada religiosa y civilmente de la constitución de la urbe. Sus fundadores fueron guerreros organizados en clanes y tribus, que formaron una minoría armada y erigieron las fortalezas desde las que dominaban vastas regiones campesinas y emprendía expediciones marítimas de saqueo.

Varios autores estiman que la Polis Griega representa un verdadero Municipio. Para otros más, la Polis contiene más los elementos totales del Estado, que los propios de un Municipio, por esta razón las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades.

Se dice que la figura del Municipio como institución política subordinada al Estado, se parece más a los *demos* o barrios de la *Polis*, ya que éstos tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.

Las instituciones urbanas griegas denotan los perfiles que en Roma adquirieron las *civitates* municipales. La *Polis* griega es precursora, con sus *demos*, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos.

En la organización griega, los ritos y ceremonias fueron diferenciando claramente los intereses de cada una de las comunidades. Los principales magistrados que gobernaban Atenas eran los siguientes: el *Rey*, que celebraba los sacrificios; el *Polemarca*, que juzgaba a los extranjeros y jefe del ejército; el *Arconte*, que velaba por la conservación de los cultos domésticos; los *Tesmotetes*, que en número de seis presidían los grandes jurados y los *Pritanos*, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas se repetían en cada tribu y en cada *demo*.

## **1.2 EL MUNICIPIO EN ROMA**

La mayoría de los autores coinciden en que el Municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma, ya que la estructura jurídica y política romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos.

Por el contrario de los griegos, con su concepto *Polis*, los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término *urbs* se utilizó casi siempre para designar a la propia Roma y, a lo mucho para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. Después, las antiguas ciudades se generalizaron a *civitates*. El uso del concepto *municeps* se inicia en los últimos años de la monarquía.

## **1.3 EL MUNICIPIO EN MÉXICO DURANTE LA ÉPOCA PRECOLONIAL**

Los antecedentes del Municipio en México, los encontramos en los calpullis o barrios de los mexicas; que se caracterizaban por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno. La propiedad era de tipo comunal ya que los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada. Representantes de cada familia constituían una junta vecinal que designaba por

elección a algunos funcionarios y formaban el concejo de ancianos. El concejo mayor estaba formado por los calpuleques y tecuhtlis, ahí se elegía al tlatoani y al tlacatecuhtli.

Los Mexicas ajustaron la institución del Calpulli a la organización y distribución de la propiedad territorial que otros pueblos habían establecido. En esta organización, las tierras del Calpulli eran cultivadas comunalmente y servían para pagar los tributos y para satisfacer las necesidades particulares; se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarla siempre, si no se perdían. Las tierras administradas por el Estado se dividían y destinaban a gastos religiosos y tierras del señorío que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

Por otro lado, el jurista Enrique Semo establece que "A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de seiscientos grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estadios de desarrollo. Se hablaban unas 80 lenguas pertenecientes a 15 diferentes familias. Entre ellas podían encontrarse diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y los desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa cuya ocupación principal era la agricultura sedentaria"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, 2ª Edic., Ed. Era, México, 1986, p. 21.

Hacia el año 1500 existían poderosos Estados en el centro de México, uno era el Azteca, que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo.

Los Aztecas y Mayas son considerados como las sociedades del mayor desarrollo cultural en territorio mexicano; cada uno de estos pueblos en su tiempo y geografía determinada y por las características que cada de estas razas tenían, pueden considerarse como el origen más remoto del Municipio mexicano.

Se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mezo América un sistema de localidades, y que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la sociedad y tributación bastante avanzados.

Al igual que los Mayas, los Aztecas alcanzaron un alto grado de desarrollo en lo que se refiere a la conformación económica, política y social y sobre todo en la religión.

Como ya se mencionó, los Mexicas aportaron la institución social del Calpulli, forma de organización política, social y económica de los Aztecas desde su origen, al respecto el maestro Mario Moya Palencia sostiene:



“El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo Calpulli y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales de orden comunal”<sup>3</sup>.

Asimismo, el Estado Azteca sólo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo indígena mediante el tributo, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades. Por lo que el jurista Enrique Semo establece: “El Calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos que designaba los funcionarios del Calpulli, cuyos cargos eran de por vida, sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Actividad aparte era la del jefe militar o Tecuhtli, ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas en la guerra”<sup>4</sup>.

#### **1.4 EL MUNICIPIO EN MÉXICO EN LA ÉPOCA COLONIAL**

Con la conquista de México por los españoles, se dan cambios muy importantes en la organización socio-política de México, ya que se tienen que adaptar las formas de gobierno que implantaron los españoles, quedando rezagadas y prácticamente anuladas las figuras de organización propias de los indígenas de México.

---

<sup>3</sup> Moya Palencia, Mario, *Temas Constitucionales*, 7ª Edic., UNAM, México, 1988, p. 38.

El Municipio fue la primera institución administrativa trasladada de la península española a sus colonias hispanoamericanas. Diego de Velásquez, Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente. Dicha expedición fue costeada por el mismo Gobernador y por particulares de Cuba, ya que la Corona Española sólo se dedicó a autorizar la expedición. Las condiciones en que se llevaban a cabo las expediciones estaban contenidas en documento llamado capitulación. Hernán Cortés no contó con dicha capitulación, sino que recibió instrucciones directamente de Velásquez con la obligación de cumplirlas.

Antes de la partida de Cortés, Diego Velásquez le revoca el nombramiento y lo manda a aprehender, esto trajo como consecuencia que el capitán adelantara su salida y partió entonces el 10 de febrero de 1519.

Hernán Cortés fue quién estableció el primer Municipio en territorio novo hispano (continental) y fundó el primer Ayuntamiento que se encargaría de satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Así, el 22 de abril de 1519 se fundó la Villa Rica de la Vera Cruz siendo el primer Ayuntamiento y cabildo a la usanza del derecho municipal español, ya que en España el gobierno de las ciudades residía en el Concejo Municipal o Ayuntamiento.

---

<sup>4</sup> Semo, Enrique. *Op.cit.* p. 28.

La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos.

Las leyes dictadas por España, fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los Concejos Municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España fue el Ayuntamiento o Cabildo.

De acuerdo con importantes tratadistas municipales, el Municipio que se transplanta de España, recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde. Se dice también que el Municipio español que llegó a nuestras tierras no fue el de las comunas españolas, sino uno más centralizado y dependiente de la Corona.

Algunos historiadores señalan que en los inicios de la conquista, se contaba con Cabildos de Españoles y Cabildos de Indios; pero éstos últimos se fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles, y también se redujo progresivamente el poder de los indios.

En la época de la colonia el Cabildo o Ayuntamiento, era un grupo de personas señaladas para gobernar la República, regir e impartir justicia. También se consideraba como gobierno político y económico, el cual no es privativo de los Ayuntamientos o de los concejos asociados a ellos, que no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las audiencias comprometerse en estos asuntos.

“Las funciones de los Cabildos y Ayuntamientos en la Nueva España eran en lo administrativo: el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, plantación de árboles, reparto de tierras, agua, abrevaderos y pastos”<sup>5</sup>.

El Cabildo Indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de la conquista. Los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por eso se decidió que las autoridades de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante.

El Cabildo Español gozó de cierta independencia conservando la facultad de organizar y administrar a los vecinos, se reunían para administrar justicia y se ordenaba todo lo necesario para satisfacer las necesidades colectivas

---

<sup>5</sup> Florescano, Enrique, *Precios del maíz y crisis agrícola en México 1708-1910*, Ediciones ERA, 1990, p.169.

En 1524 se instaló en la Ciudad de México el primer Ayuntamiento metropolitano, con la sesión de cabildo que estaba integrada por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además del escribano y el mayordomo.

En la etapa de la insurgencia, el Municipio, aún colonial contó con una organización económica de subsistencia y explotación de los recursos naturales, sin que se establecieran reglas distintas. Posteriormente hubo cambios en la organización de la corona española, que sólo se dieron para la reorganización de los aparatos centrales del gobierno virreinal, aumentando así el recaudo de tributos e impuestos, ya que en ese momento el fondo público era bajo.

### **1.5 EL MUNICIPIO EN LA VIDA INDEPENDIENTE DEL PAÍS**

A pesar de los movimientos de insurgencia en 1810, el gobierno local conservó la organización que le heredó la época anterior, pero con mayor control por parte del Virrey. En este periodo no es lo mismo hablar de gobierno local en la región del altiplano central, el Valle de México principalmente, que en las regiones más pobres explotadas, donde la revolución cobró más fuerza. El Ayuntamiento de las ciudades se dedicaba a embellecerlas, vigilar y mediar entre los habitantes, reportar a los superiores de los disturbios y contribuir al mejoramiento de la economía local; los Ayuntamientos rurales solo actuaban en función de policía.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización de los Municipios; a través del texto constitucional se consolidó la institución del Municipio como instancia básica del gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

De esta manera, los Ayuntamientos podían establecerse en poblados de 1,000 personas; los ciudadanos de la demarcación del Municipio elegían a los electores y éstos a su vez nombraban a los integrantes del Ayuntamiento, que eran individuos mayores de 25 años. Los Alcaldes y el Síndico eran electos cada año; los Regidores la mitad cada año, pero si hubiese dos, uno cada año.

Las funciones del Ayuntamiento eran básicamente la de seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad recaudación de propios y arbitrios y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El Ayuntamiento debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

En 1814 la Constitución de Apatzingán no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de José María Morelos y Pavón.

En la Constitución de 1824 tampoco se le da mucha importancia a la figura del Municipio, sólo establecía en su artículo 161 fracción I la obligación de los estados de organizar su gobierno y administración interior sin que se opusieran a la Constitución, aunque las constituciones de los estados que se avocaron a reglamentar su gobierno interno, conservaban las figuras político-administrativas de la Constitución de Cádiz, es decir, Ayuntamientos, Alcaldes, Regidores, Síndicos, etc.

Debido a la inestabilidad política, en los primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y según sus tendencias e intereses ideológicos, era implantado el liberalismo o el federalismo. De esta manera, al llegar al poder los conservadores, dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando las Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, se destinó a regular la división territorial de la república y el gobierno interior de los pueblos. Y fue la Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836 la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos.

Las bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna en 1843. Dichas bases centralistas reglamentaron de manera más deficiente al Municipio.

Ante la urgencia de expedir una nueva Constitución, por las circunstancias en que vivía el país, se promulgó la Constitución de 1857 el 11 de marzo. Dicha Constitución no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y

ayuntamientos, reservando dichas facultades a los asuntos internos de los estados.

En la Constitución de 1857 sólo se menciona a los Municipios en los siguientes aspectos: se elegirá popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles el congreso rentas para cubrir sus atenciones locales; todo mexicano debería contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio; así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica. Se establecía también la obligación a todo ciudadano de inscribirse en el padrón del Municipio, manifestando sus propiedades, profesión o trabajo.

Y así fue como la Constitución de 1857 dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades, a pesar de que el Constituyente Castillo Velasco elaboró un proyecto de adiciones sobre municipalidades, el cual lamentablemente no fue incorporado a dicha carta constituyente.

Durante el Imperio de Maximiliano se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el Presidente Constitucional de la República. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano"; éste consignaba la división del país en departamentos, cada uno dividido en distritos y éstos en municipalidades. Los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos por los alcaldes;



éstos eran elegidos por los jefes de departamento. Las contribuciones al Municipio eran designadas por el Emperador, según los proyectos de los Ayuntamientos.

En este período imperial se emitió la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los Ayuntamientos a los censos, rentas y pensiones de agua, rentas de terrenos sin desamortizar, los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda la especie pertenecientes a los Municipios. Además se estableció un derecho adicional de 20% sobre la contribución que el Municipio cobraría para el erario general, y su recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones de alquileres de fincas y demás percepciones de los Ayuntamientos los efectuaba la oficina denominada "Administración de Propios".

Durante los períodos de gobierno del General Porfirio Díaz, la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró más fuerza y terminó con la vida municipal, que de por sí era muy débil, pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los prefectos políticos, figura que era superior jerárquicamente a los Ayuntamientos y que representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.

En esa época los Ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos, concediéndoseles solamente facultades relativas a la vigilancia y la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía

realmente el gobierno y control de las municipalidades, indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los Ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

La Ley de organización Municipal de 1903 relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país, señalaban que los prefectos políticos serían la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. También se señalaba que serían los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarían subordinados al gobernador del estado. Lo anterior significaba que los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los Ayuntamientos.

Se puede concluir que durante el gobierno de Porfirio Díaz, los Municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país.

Los Municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Todo lo anterior provocó el surgimiento y malestar de una concreta y justa demanda revolucionaria, que exigió la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas y consecuentemente el establecimiento del Municipio Libre.

En plena revolución aparece la ley del 28 de octubre de 1911 expedida en Chihuahua que abolió la existencia de las jefaturas políticas. Al respecto, cabe señalar que durante todo el siglo XIX imperó la institución del jefe político, el cual era no sólo el jefe del distrito, sino de todos los Ayuntamientos que se encontraban en él. Ahora bien, no fue el porfirismo el que los estableció, ya que las jefaturas políticas vienen desde la Constitución de Cádiz.

## **1.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Fue en la Constitución de 1917 cuando se marca el hecho decisivo para los destinos del Municipio mexicano, ya que en ella se pronunciaba la libertad municipal, no sólo en el manejo de la hacienda, sino en la resolución de tipo político social y administrativo.

No obstante que el Municipio es una institución ya centenaria entre nosotros, no fue sino hasta la Carta de Querétaro en que, con un carácter federalista, se incorpora al Municipio a la Constitución. La Constitución de 1917 recoge los planteamientos más importantes del movimiento revolucionario y constituye el primer cuerpo jurídico federal del siglo XX que eleva a rango constitucional el principio político del Municipio Libre.

El artículo 115 Constitucional incorpora esta figura, otorgándole la categoría de Gobierno, a través de un cuerpo colegiado de elección popular; el Ayuntamiento; ejercido sobre un territorio, espacio físico que se denomina Municipio, y sobre la población en él asentada, cumpliéndose así los requisitos de Estado, que identifican a la nación en conjunto, a los estados de la Federación y al propio Municipio.

La constitucionalización del Municipio en nuestro país fue producto de la Revolución Mexicana, por lo que varios autores coinciden en que el Municipio es la escuela de la democracia.

Se le asigna también la administración de una hacienda pública, aunque carece de una definición precisa de lo que debe entenderse por esa hacienda.

Por la situación de la nación, después de la Revolución, el Municipio mexicano no tuvo un desarrollo adecuado formándose los cacicazgos, regionales y toda una estructura centralista

## **1.7 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983**

En 1983 el artículo constitucional sufre una transformación muy importante y se producen entre otros, los siguientes efectos:

- 1) Se tipifican las figuras de suspensión, desaparición o revocación del mandato del Ayuntamiento o de sus miembros, estableciéndose que deben normarse para evitar el abuso de su aplicación, posibilitándose también la defensa de los afectados y la obligación del legislativo estatal de definir las causales graves que sustenten las acciones mencionadas.
- 2) Se otorga a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria, limitada por la expedición por la legislatura local, de las bases normativas.
- 3) Se les confiere el manejo y administración de la hacienda pública, explicándose los conceptos que la integran.
- 4) Se define un listado mínimo de servicios públicos que deben prestar a los habitantes del Municipio.
- 5) Se establecen y definen las figuras de la asociación de municipios de un mismo estado, así como la facultad de suscribir convenios de coordinación con las otras instancias de gobierno.
- 6) Se les ratifica y amplía la participación en la planeación y regulación del desarrollo urbano.

- 7) Se determina que la legislatura les establece anualmente sus leyes de ingresos, pero son ellos quienes aprueban sus presupuestos de egresos.
  
- 8) Se determina la implantación de la figura de la representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos, con Regidores surgidos de partidos minoritarios, solamente en el caso de Municipios con un mínimo de trescientos mil habitantes. Una reforma en 1987, permitiría extender este beneficio a la totalidad de los Municipios del país.
  
- 9) Se define la conurbación, que sería ratificada con la nueva Ley de Asentamientos Humanos.

Se otorgó en ese momento a las diversas autoridades, el plazo de un año para hacer concordantes las constituciones estatales y las leyes secundarias de los estados, en relación con la reforma constitucional en cuestión.

Alguno de los postulados más trascendentes inmersos en la reforma de 1983, no lograron sus propósitos a cabalidad, por lo que, se inicio la discusión de una nueva reforma al artículo 115 de la Constitución, con la intención de lograr las bases para un fortalecimiento de los Municipios de todas las entidades del país.

## **1.8 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987**

El artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al Municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando este referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

Plantea que las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se suprimen las referencias a las relaciones entre los estados y sus trabajadores y a la asunción, por parte de estos y la federación, de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos.

CAPITULO SEGUNDO  
**EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN LA VIDA NACIONAL**



## **2.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.-**

“La organización Política-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización Política de los Estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.”<sup>6</sup>

“El Municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”<sup>7</sup>

## **2. 2 CREACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO**

Un Municipio comprende una entidad jurídico-política conformada por una comunidad humana dentro de un espacio territorial, con las características básicas de poseer facultades para crear sus propias leyes y para elegir a los titulares de su administración. Un Municipio abarca entonces un territorio, una población y un gobierno.

---

<sup>6</sup> *Diccionario Jurídico III*, UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la L a la O.

<sup>7</sup> Quintana Roldan Carlos, *Derecho Municipal*, 13ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2001, p.6.

Dentro de nuestro actual sistema federal de gobierno, el Municipio, como se hizo referencia anteriormente, encuentra originariamente el fundamento de su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se instituye como base de la división territorial y de la organización política y administrativa que deberán adoptar los estados federados, previéndose en el artículo 115, las condiciones legales con las que actuará en el cumplimiento de sus fines propios.

Una vez que en la Constitución Federal se ha previsto la existencia del Municipio Libre como base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa, se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del Municipio a la esfera del derecho, de este modo, serán las legislaturas de las entidades federativas las que deberán prever las condiciones legales para el establecimiento de los Municipios dentro de su estado.

Las legislaturas de las entidades son las que determinan el momento en que los Municipios nacen a la vida jurídica, ya que son éstas las que tanto en su constitución política, como en las leyes específicas establecen las condiciones que serán satisfechas para que una comunidad de personas asentadas en un determinado territorio se eleve a la categoría de municipalidad. Así pues, satisfechos todos los requisitos, las legislaturas determinarán en forma expresa en una ley específica o en un decreto particular el reconocimiento del nacimiento de un Municipio con personalidad jurídica y patrimonio propio y con la capacidad de administrar libremente su hacienda.

De esta forma, el Maestro Tena Ramírez sostiene que "...para que el Municipio sea erigido como institución pública reconocida por el derecho, es necesario que las legislaturas locales, establezcan, tanto en la constitución política de su estado como en las leyes específicas, las condiciones que han de ser satisfechas para que una comunidad de personas asentada en un determinado territorio, se eleve a la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas estas condiciones, reconocidas por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que Ipso-Jure le otorga la Constitución Federal"<sup>8</sup>.

Ante esto, tenemos que el Municipio como sujeto de derecho, no nace sino hasta que el poder público de los estados reconoce que se han reunido las condiciones previstas en la ley para ello, y además, le otorga en ley específica o en decreto particular, el reconocimiento expreso como tal. Por tanto, debemos considerar al Municipio como una institución jurídico-social.

Como puede observarse, para la creación jurídica del Municipio en el derecho positivo mexicano se contemplan dos momentos: el primero, cuando en el pacto del federalismo se plasma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como entidad básica para la división territorial de los estados; y el segundo, cuando en las legislaciones locales se dan las bases para la creación directa y el soporte económico de los Municipios.

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª Edic., Ed. Porrúa, México, 2001, p.48.

### **2.2.1 ELEMENTOS BÁSICOS DEL MUNICIPIO**

Los elementos fundamentales del Municipio son los siguientes: a) el territorio municipal; b) la población; y c) el gobierno.

El territorio, que por lo general se divide en distritos, cabeceras, barrios, colonias y fraccionamientos, se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político.

La población, compuesta por residentes y transeúntes (no residentes), será cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera. Transeúnte será quien forma ocasional y eventual se encuentre dentro del territorio municipal.

Por otra parte, se encuentran las categorías de vecino y ciudadano, ya que de hecho, sobre ellos recae la actividad municipal. El vecino o domiciliado es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal y el ciudadano es, quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al Municipio.

El gobierno, es la organización de carácter administrativo y se realiza según estructuras políticas y sociales de cada país.

En nuestro caso, es el Ayuntamiento el que realiza las diversas actividades del Municipio, y así tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las

Constituciones Locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las Leyes respectivas de cada Estado.

## 2. 2.2 ESTADÍSTICA GENERAL DE LOS MUNICIPIOS

ESTADO	NÚMERO
Aguascalientes	11
Baja California Norte	05
Baja California Sur	05
Campeche	11
Coahuila de Zaragoza	38
Colima	10
Chiapas	119
Chihuahua	67
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	77
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	124
Michoacán de Ocampo	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro de Arteaga	18
Quintana Roo	08
San Luis Potosí	58
Sinaloa	18
Sonora	72
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	60
Veracruz	210
Yucatán	106
Zacatecas	57
Total	2431

## **2.3 ASPECTOS NORMATIVOS DEL MUNICIPIO. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO**

En la actualidad, el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos: "el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas a las leyes fundamentales, tanto de la República como del Estado; el segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, y el tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones, tanto constitucionales como orgánicas". Debido a ésta facultad (tercer nivel reglamentario), los Municipios ejercen su autonomía en la expedición de un sin número de reglamentos que ordenan las funciones del Ayuntamiento y la vida comunitaria.

Las Leyes Federales y Generales que se relacionan con el Municipio son las siguientes: Ley de la Planeación, Ley Federal de Coordinación Fiscal, Ley Federal de Deuda Pública, Ley Federal de Adquisición de Inmuebles, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Ley Federal Expropiación, Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos (13 marzo de 2002), Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, Ley General de Vías de Comunicación, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Población, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Crédito Rural, Ley Federal al Fomento de la Pesca, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con el Sector, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Las Constituciones Estatales, le han dedicado un capítulo específico al Municipio, en el mismo recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, su actuación legal y las facultades administrativas.

De igual forma consignan el número, denominación y límites de los Municipios, la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación y supervisión de un Municipio, el patrimonio, hacienda y en algunos casos las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de sus dependencias.

Es importante señalar, que las disposiciones contenidas en las constituciones estatales, con de carácter general con respecto al Municipio, puesto que se contempla la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al Municipio.

Las leyes estatales que se relacionan con el Municipio son las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Hacienda del Estado, Ley de construcción del Estado, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Expropiación del Estado, Ley del Catastro del Estado, Ley de Obras Públicas del Estado, Ley de Bienes Estatales, Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado, Ley de Fraccionamientos del Estado, Código Fiscal del Estado.

Las leyes orgánicas municipales, llamadas en algunos casos códigos, tomaban como base las Constituciones locales, pero en la actualidad el fundamento se tendrá que tomar del artículo 115 Constitucional. Estas leyes son expedidas por los Congresos Estatales y norman jurídicamente la vida del Municipio.

Su contenido abarca principalmente el funcionamiento, facultades y obligaciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores.

La integración de los reglamentos pueden agruparse en cuatro tipos:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.



- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normativo de la vida comunitaria.

La importancia de los reglamentos municipales, es por lo tanto, singular y de ella se deriva la forma en que opera el Ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la comunidad.

La mayoría de los Municipios mexicanos consignan diferentes tipos de reglamentos que cubren las principales áreas de la actividad y de la vida municipal, como son los siguientes: Reglamento Interior del Ayuntamiento, Reglamento Interno de Administración, Reglamento de Organización de la Administración de Policía y Tránsito, Interior de Trabajo, de Obras Públicas, de Policía y Buen Gobierno, de Tránsito, de Limpieza y Salud Pública, de Mercados y Comercio en la Vía Pública, de Estacionamientos, para los Cementerios o Panteones, de Cierre Comercial, de Expendios de Bebidas Alcohólicas, de los establecimientos que expendan alimentos preparados, de rastro y expendios de carnes, de peluquerías y salones de belleza, de fotógrafos y otros trabajadores no asalariados, de tintorerías y planchadurías, de anuncios, y de espectáculos y diversiones públicas.

Los Ayuntamientos poseen facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con las bases normativas que establezca la legislatura local.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

- a) Los rendimientos de su patrimonio;
- b) De las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- c) De las participaciones federales;
- d) De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- e) Otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los Ayuntamientos aprobarán sus egresos conforme a sus ingresos disponibles, mientras que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos y revisarán sus cuentas públicas.

## **2.4 FUNCIONES DEL MUNICIPIO**

En forma enunciativa, podemos considerar como las funciones más importantes de los Municipios las siguientes:

1. Prestación de los servicios públicos: "El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera

permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público"<sup>9</sup>.

El servicio público surge como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas que lleva a cabo, por la vía de prestación de servicios o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del estado nacional.

Los servicios públicos que el artículo 115 Constitucional establece a cargo de los Municipios son los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

2. Regulación de actividades de los particulares: el Municipio interviene en la regulación de algunas de las actividades de los particulares, cuya realización puede afectar, tanto la seguridad de los demás como la propia del municipio como institución.

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 110.

Esta actividad del Municipio se manifiesta en todos los ordenamientos que contienen su facultad de realizar, tanto actos permisivos como prohibitivos, en cuanto a las actividades de los particulares.

Como ejemplo de esta actividad que se realiza a través del gobierno municipal, podemos señalar la facultad que se le otorga para expedir licencias de funcionamiento de giros.

3. Regulación de patrimonio de los particulares: la finalidad social del artículo 27 Constitucional se fundamenta en la imposición de las modalidades a la propiedad que dicte el interés público, y ya en forma específica en la misma normatividad, se le concede a los Municipios la facultad de: 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 su jurisdicción territorial; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

4. Integración y fomento de la comunicación social: son las disposiciones legales que otorgan a los particulares el derecho de tener tal comunicación con las autoridades, como la obligación de ésta de dársela al particular.

Así vemos como un cumplimiento al derecho a la información consagrado en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

invariablemente y en forma anual, los Presidentes Municipales deberán informar a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión del Ayuntamiento, informe en el cual se contienen relevantes datos sobre el aspecto hacendario.

5. Desarrollo cultural regional: toda vez que la identificación de los componentes significa un lazo de unión entre los habitantes de un territorio, el Municipio debe llevar a cabo actividades que promueven la realización de estas manifestaciones de la cultura propia de la región, en busca de la unidad de acción para el logro de sus fines, dichas manifestaciones pueden ser la danza, artesanía, arquitectura, cantos, poemas, etc., ya que con estas los habitantes se identifican y surgen los rasgos culturales propios.

6. Servicios sociales: estos son otorgados a sus habitantes, por que es un derecho que emerge de su calidad de miembros de la comunidad. A los Municipios les corresponde los servicios básicos como son la asistencia a la infancia, a la maternidad, a la integración familiar, la vejez e invalidez. La prestación de los servicios sociales por parte del Municipio, representa una de las formas de lograr el bien de la comunidad.

7. Fomento de la participación ciudadana: La consecución del bien común implica no sólo la actividad del gobierno municipal, sino que debe pugnarse por que los particulares coadyuven en la realización de las actividades.

Es frecuente encontrar que en el ámbito municipal se llevó a cabo obra pública mediante la colaboración directa de los particulares, ya sea en dinero, o bien en mano de obra que puede ser aportada por éstos para llevar a cabo alguna obra pública, mediante los Sistemas de Obras por Cooperación y también los Programas de Solidaridad.

8. Salubridad y educación: funciones fundamentales dentro de los fines propios del municipio como entidad, se encuentran representados por las actividades que la institución debe realizar en materia de salubridad y educación.

Las funciones correspondientes a estas materias se encuentran limitadas a lo establecido por las leyes respectivas, ya que se ha otorgado al gobierno federal la rectoría de estas actividades mediante las disposiciones constitucionales respectivas. Aunque actualmente se están descentralizando casi completamente.

## **2.5 INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO**

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases que cada Municipio debe tener para ser considerado como un ente gubernamental, es decir cada uno de estos será administrado por un ayuntamiento, el cuál será elegido en forma directa y popular, siendo la autoridad máxima dentro de un Municipio.

Los integrantes de un Ayuntamiento son el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos, los que serán elegidos popularmente; los dos últimos variarán en número, dependiendo de la cantidad de habitantes que tenga el Municipio o según lo establezca su Ley Orgánica Municipal. Asimismo, para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, el Ayuntamiento se auxiliará con dependencias y entidades administrativas que en cada caso el cabildo acuerde, quedando subordinadas al Presidente Municipal; de igual forma éstas dependencias variarán de municipio a municipio y según la entidad también, pero siempre contarán con un tesorero municipal, el cual en general se encargará de la recaudación de los ingresos municipales y será responsable de realizar las erogaciones que haga el mismo Ayuntamiento.<sup>10</sup>

Los Ayuntamientos de todo el país tienen una duración de 3 años sin que así lo establezca la Constitución de la República Mexicana.

Las legislaturas locales con la aprobación de 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 causa que las leyes locales prevean y siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

---

<sup>10</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2001.

## 2.6 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MUNICIPIO

El Municipio mexicano se puede estudiar desde dos grandes aspectos: el primero, como una forma de descentralización política y, segundo, como una forma de descentralización administrativa por región. Es una forma de descentralización política, en cuanto dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos, a través de los ayuntamientos, la ley que los crea la expide la legislatura local. Es también una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que atiende a las necesidades particulares de una determinada sociedad, con una autoridad administrativa propia que coincide con la autoridad política.

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y las respectivas de los estados, así como las leyes orgánicas municipales, no establecen una distinción entre los Municipios; sin embargo, debemos considerar sus características más esenciales y de acuerdo a ellas intentar clasificarlos, para de esa manera poder estudiar sus estructuras administrativas y sugerir algunos cambios a ellas.

Podemos distinguir como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal, los siguientes:

1. El número de habitantes



2. Principales actividades económicas
3. Servicios educativos y culturales con que cuenta
4. Servicios Públicos que proporciona
5. El presupuesto anual de ingresos
6. Características de sus asentamientos humanos

De acuerdo con ésta clasificación y características que no son limitativas, tan solo son enunciativas, estamos en posibilidad de dividir a los Municipios en las siguientes grandes categorías:

1. Rurales
2. Semiurbanos
3. Urbanos
4. Metropolitanos

Siguiendo con éste apartado, la administración municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial que está regulado por un régimen jurídico. Este régimen recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales son jerarquizadas, y atendidas por los órganos administrativos del Municipio, a fin de ser convertidas en bienes y servicios para la comunidad, para que éste proceso se realice es necesario que intervengan los siguientes elementos:

- 1 Estructuras
- 2 Procedimientos
- 3 Recursos

Estructuras.- Representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, operación y de apoyo administrativo.

Procedimientos.- Para la prestación de los servicios, la regulación de obras públicas municipales y de las actividades de los particulares.

Recursos.- Que pueden ser humanos, financieros y materiales.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DE**  
**1999 Y SU IMPACTO EN EL MUNICIPIO**

### 3.1 ANTECEDENTES

El Municipio mexicano, se encuentra regulado a nivel constitucional, en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, teniendo como antecedente el decreto que reformó en 1914 el artículo 109 de la Constitución de 1857.

Después de la aprobación y expedición de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, el país ha evolucionado, al igual que los Municipios y, en la misma medida, nuestra Constitución ha sufrido reformas, por lo que el propio artículo 115, se ha reformado y/o adicionado en nueve ocasiones sin embargo, recordemos que anteriormente a la última reforma, el artículo 115 constitucional se refería tanto a los municipios como a los gobernadores de los estados, y no es sino hasta la reforma de 1987, que la parte correspondiente a los gobernadores se pasa al artículo 116; es decir, que en estricto sentido, en materia municipal se han hecho siete reformas, y actualmente estaríamos ante la octava.

A continuación, señalamos los aspectos más relevantes de cada una de estas reformas:

- a) En 1933, se estableció la no reelección relativa a Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos; es decir que los miembros del Ayuntamiento no podían elegirse para el período inmediato siguiente, exceptuando a los suplentes, pero sí lo podían hacer pasando dos períodos consecutivos.

- b) En 1947 se añadió a la fracción I un párrafo, en el que se le otorgó a las mujeres el derecho de votar, así como la posibilidad de ser electas para cargos del Ayuntamiento, en igualdad de condiciones que los varones.
  
- c) En 1953 se suprimió la adición de 1947, al reconocer a aquéllas la ciudadanía plena, con lo cual se amplía la medida de elección popular para los distintos cargos de representación popular.
  
- d) En 1976 se estableció la facultad de Estados y Municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y en casos de conurbación en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.
  
- e) En 1977 se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios, cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.
  
- f) En 1983 se realizó una profunda reforma, convirtiéndose hasta el momento, principalmente para la Hacienda Municipal, en la reforma más importante.
  - 1. Se establece un régimen básico hacendaría para el Municipio, en el cual se determina que las legislaturas serán las que determinen las contribuciones, que en todo caso, serán todas aquéllas que influyan en la propiedad

inmobiliaria, serán municipales; además, los derechos que perciban por la prestación de los servicios públicos a su cargo, las participaciones, según lo determinen las bases que establezca la propia Legislatura.

2. Se exentan las contribuciones inmobiliarias todos los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipio.
  3. Se faculta a los Municipios, para que éstos a través de Cabildo aprueben sus Presupuestos de Egresos, conforme a los ingresos que la Legislatura les apruebe.
  4. El Congreso tiene la obligación de revisar las Cuentas Públicas Municipales.
- g) En 1987 se determinó el principio de representación proporcional para todos los Municipios del país, y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores.
- h) En este momento nos encontramos, de las más importantes reformas al artículo 115 constitucional, las cuales fueron aprobadas por unanimidad en el Senado y con abrumadora mayoría en la Cámara de Diputados y que ya han sido aprobadas por las Legislaturas de los Estados.

### 3.2.- CUADRO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 115 ANTERIOR Y DE SUS REFORMAS

A continuación, se presenta el texto anterior del artículo 115 Constitucional, en la segunda columna encontramos el texto aprobado por el Congreso de la Unión, en donde las adiciones y reformas se encuentran en **negritas y cursivas** y al final los avances que se lograron con la reforma.

TEXTO ANTERIOR DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	REFORMAS APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN	AVANCES
<p><b>Artículo 115.-</b> Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p>	<p><b>Artículo 115.-...</b></p>	
<p>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.</p>	<p>I.- Cada Municipio será <b>gobernado</b> por un Ayuntamiento de elección popular directa, <b>integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva</b> y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.</p>	<p>Se reconoce al Municipio como <b>orden de Gobierno</b></p> <p><b>Marco competencial exclusivo</b></p>

<p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>...</p>	
<p>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 prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p>	<p>...</p>	



<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p><b>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</b></p> <p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no <b>procede</b> que <b>entren</b> en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas <b>de los Estados</b> designarán <b>de</b> entre los vecinos a los Consejos. Municipales que concluirán los periodos respectivos; <b>estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</b></p>	
<p>II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de</p>	<p>II.-...</p> <p>Los ayuntamientos <b>tendrán</b> facultades para <b>aprobar</b> de acuerdo con <b>las leyes en materia municipal, que deberán expedir</b> las legislaturas de los Estados,</p>	<p>Se crea la figura de las <b>Leyes Marco Estatales en Materia Municipal</b></p>

<p>policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;</p>	<p>los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, <b>que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</b></p> <p><b>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</b></p> <p><b>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación para dirimir las controversias entre dicha administración y los articulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.</b></p> <p><b>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo no mayor al periodo del Ayuntamiento;</b></p>	<p>Se sustituyen las leyes orgánicas municipales</p> <p>Mecanismo de participación ciudadana</p> <p>Medios de defensa de los particulares</p> <p>La autonomía del Ayuntamiento en la aprobación por mayoría calificada de sus 2/3 partes para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá del periodo</p>
---	--	---



	<b>los incisos c) y d) anteriores.</b>	
<p><b>III.-</b> 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:</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado;</p> <p>b) Alumbrado público;</p> <p>c) Limpia;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto;</p> <p>e) Panteones</p> <p>f) Rastro</p> <p>g) Calles, parques y jardines</p>	<p><b>III.-</b> Los municipios tendrán a su cargo <b>las funciones y servicios públicos</b> siguientes:</p> <p>a) Agua potable, <b>drenaje</b>, alcantarillado, <b>tratamiento y disposición de sus aguas residuales</b>;</p> <p>b)...</p> <p>c) Limpia, <b>recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos</b>;</p> <p>d)...</p> <p>e)...</p> <p>f)...</p> <p>g) Calles, parques y jardines <b>y su equipamiento</b>;</p>	<p><b>Competencia Exclusiva del Municipio</b> sobre el catálogo de servicios y funciones</p> <p><b>Se extiende su competencia a las funciones</b> derivadas de los servicios</p>
<p>h) Seguridad pública y tránsito ;</p> <p>i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio - económicas de los Municipios, así como su capa-</p>	<p><b>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución , policía preventiva municipal y tránsito ; e</b></p> <p><b>l)...</b></p>	

<p>idad administrativa y financiera.</p> <p>Los municipios <b><u>de un mismo Estado,</u></b> previo acuerdo entre sus ayuntamientos <b><u>y con sujeción a la ley,</u></b> podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios que les corresponda;</p>	<p><b>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</b></p> <p>Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios <b><i>públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</i></b></p>	<p><b>Asociación de municipios de distintos estados</b></p> <p><b>Mecanismo de subsidiariedad</b></p>
<p>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</p>	<p>IV.-...</p>	

<p>establezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones</p> <p>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.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán extensiones en relación con las mismas. Las leyes <b>locales</b> no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas</p>	<p>a)...</p> <p>...</p> <p>b)...</p> <p>c)...</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán extensiones en relación con las mismas. Las leyes <b>estatales</b> no concederán extensiones o subsidios en favor de perso-</p>	<p><b>Pago de predial por sector paraestatal</b> y por los bienes públicos utilizados por particulares</p>
--	---	--

<p>contribuciones en favor de <b>personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.</b> Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p>	<p><b>na o institución</b> alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo <b>estarán exentos</b> los bienes de dominio público de la Federación de los Estados o Municipios, <b>salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</b></p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarias de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p>	<p>Iniciativa en materia fiscal</p>
<p>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:</p>	<p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los <b>municipios</b>, revisarán y <b>fiscalizarán</b> sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p><b>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ello autoricen conforme a la ley.</b></p>	<p>Ejercicio directo de la Hacienda Municipal por el Ayuntamiento o por quienes autorice</p>

<p>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 participación de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la autorización 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 la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. <b>Para tal efecto</b> 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;</p>	<p>V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y Administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) <b>Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</b></p> <p>d) <b>Autorizar</b>, controlar y vigilar la utilización del suelo, <b>en el ámbito de su competencia</b>, en sus jurisdicciones territoriales.</p> <p>e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas <b>y en la elaboración y aplicación de programas</b></p>	<p><b>Actualización de las materias concurrentes con los estados</b></p> <p><b>Desarrollo regional</b></p>
---	--	--



	<p>de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios</p>	<p>Transporte público de pasajeros</p> <p>Concurrencia en zonas federales</p>
<p>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;</p>	<p>VI...</p>	
<p>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y</p>	<p><i>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le</i></p>	<p>Devolución al Alcalde de capitales el mando de la policía</p> <p>Se otorga al Presidente Municipal el mando de la policía preventiva municipal</p>

	<p><b>transmita aun aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</b></p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los <b>lugares</b> donde resida habitual o transitoriamente ; y</p>	
<p><b>VIII.</b> Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expedirán las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto el en artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p>	<p><b>VIII. . . .</b></p> <p>...</p>	
IX. Derogada	IX...	
X. Derogada	X...	
	<p><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>PRIMERO.-</b>El presente Decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:</p> <p><b>SEGUNDO.-</b> Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este Decreto a más tardar un año a partir de su entrada en vigor.</p>	<p><b>Inicio de vigencia general</b></p> <p>455 días</p>

	<p>En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.</p> <p>En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.</p> <p><b>TERCERO.-</b> Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que, presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.</p> <p>En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia</p>	<p>Solicitud del Ayuntamiento</p> <p><b>Programa estatal de transferencia</b></p> <p>Caso de agua potable, drenaje y aguas residuales.</p>
--	--	--

	<p>los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.</p> <p>En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.</p> <p><b>CUARTO.-</b> Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este Decreto y en las constituciones y leyes estatales.</p> <p><b>QUINTO.-</b> Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de</p>	<p>Continuidad de servicios.</p> <p>Adecuación de convenios.</p> <p><b>Carga a la legislatura de equiparación de valores catastrales con valores comerciales</b></p>
--	--	--

	<p>las mencionadas contribuciones, a fin de su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.</p> <p><b>SEXO.-</b> En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.</p>	<p>Derechos laborales, crediticios y otros.</p>
--	---	---

#### CAPITULO CUARTO

### **APLICACIÓN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL POR AMBITOS DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL**

Este capítulo está dedicado a enumerar las estrategias y acciones, tanto legislativas como administrativas, que tendrán que implementar el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales, para poder instituir las reformas hechas al artículo 115 Constitucional.

Para una más fácil comprensión, se presenta el artículo por fracciones, y al final de cada una de ellas, se enumeran las actividades administrativas y legislativas, que se piensa tendrán que llevar a cabo cada uno de los niveles de gobierno. Por último, se enumera las Instituciones, que de alguna manera los podrán auxiliar en esta labor.

**FRACCIÓN I:** Cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento de elección popular directa, **integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva** y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que **entren** en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

legislaturas **de los Estados** designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; **estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.**

#### **REFORMAS LEGISLATIVAS ESTATALES:**

1. Adecuar la Constitución en el capítulo correspondiente a la Ley Electoral.
2. Elaborar Procedimientos para la integración de la Ley Orgánica.
3. Modificar la Ley Orgánica o Código Municipal.
4. Adecuar ó elaborar procedimientos para la integración de concejos municipales.
5. Reformar la legislación electoral estatal.

#### **REFORMAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES:**

1. Expedir o reformar el reglamento interno del Ayuntamiento.
2. Modificar la Ley Orgánica Municipal.

#### **ASESORIA TÉCNICA INSTITUCIONAL:**

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Institutos Electorales Estatales.



3. Instituto Federal Electoral (IFE)

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

Los Ayuntamientos **tendrán** facultades para **aprobar**, de acuerdo con las **leyes en materia municipal** que deberán **expedir** las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.
  
- d) El procedimiento y condiciones para el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
  
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

#### **ACCIONES LEGISLATIVAS ESTATALES:**

Emitir o actualizar las siguientes leyes:

1. La Ley que Regula la Prestación de Servicios Públicos Municipales.
2. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
3. La Ley de Catastro Municipal.
4. Incorporar a la Ley Orgánica o Código Municipal reglas sobre el patrimonio municipal:
  - a) Altas y bajas de inmuebles y muebles.
  - b) Donaciones.
  - c) Ocupación a la propiedad municipal.
  - d) Adquisiciones.
5. Emitir la Ley Municipal y dar bases dentro de ella para la expedición de reglamentos sobre servicios municipales.
6. Autorizar a los ayuntamientos para aprobar circulares y disposiciones administrativas conforme a las leyes respectivas.
7. Expedir las leyes para los procedimientos de resolución de los conflictos mencionados en el último párrafo.

#### **REFORMAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES:**

1. Reglamentar el control y registro de bienes muebles e inmuebles propiedad municipal y programar sus adquisiciones.
2. Expedir los reglamentos administrativos y de servicios públicos municipales.

## ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES:

1. Diseñar sistemas de registro y control de su patrimonio.
2. Definir las funciones propias de la administración municipal para su reglamentación.

## ASESORÍA TÉCNICA INSTITUCIONAL:

1. Secretaría de Desarrollo de Social (SEDESOL)
2. Secretaría de Gobernación (SEGOB)

**FRACCIÓN III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, **drenaje**, alcantarillado, **tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, **recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d) Mercados y centrales de abasto;
- f) Panteones;
- g) Rastro;
- h) Calles, parques y jardines **y su equipamiento;**

- i) Seguridad pública, **en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal** y tránsito;
- j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y las estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En éste caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

## **REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES:**

1. Revisar la Ley de Aguas Nacionales.

## **REFORMAS LEGISLATIVAS ESTATALES:**

1. Adecuar a la Reforma la Constitución Local en lo referente a: la Ley de Agua Potable, la Ley de Desarrollo Urbano, La Ley que Regule la Prestación de los Servicios Municipales, la Ley de Planeación Estatal, la Ley de Hacienda y la Ley Orgánica Municipal.
2. La Reforma a la Ley Orgánica Municipal deberá contener los fundamentos para poder realizar:
  - a) Convenios entre Municipios de un mismo estado o con estados colindantes con autorizaciones de las Legislaturas respectivas.
  - b) Establecimiento de órganos o empresas de coordinación para la prestación de servicios.

## **REFORMAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES:**

1. Expedir los reglamentos administrativos y municipales de los servicios públicos municipales los cuales deben:
  - a) Reglamentar la participación de la comunidad.
  - b) Contener los fundamentos para concesionar y municipalizar, o privatizar los servicios públicos municipales.

2. Reformar los reglamentos municipales para incluir las normas sobre servicios coordinados.

**ASESORÍA TÉCNICA INSTITUCIONAL:**

1. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
2. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
3. Secretaría de Agricultura Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA)
4. Secretaría de Salud (SSA)
5. Secretaría de Educación Pública (SEP)
6. Procuraduría General de la República (PGR)
7. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, (BANOBRAS)
8. Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE)
9. Secretaría de Gobernación (SEGOB)

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

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, **salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,



contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y **fiscalizarán** sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los fondos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

#### **REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES:**

1. Reformar el presupuesto de egresos para incluir la provisión de fondos para pagar impuestos locales.
2. Derogar las leyes federales que contengan exenciones de impuestos locales, como la del IMSS, y la CFE.
3. Suprimir la Ley de Coordinación Fiscal.
4. Presupuestar e instruir a las dependencias de la Administración Pública Centralizada para que paguen los impuestos correspondientes.
5. Definir un sistema de coordinación fiscal, Estado – Municipio.
6. Revisar las Leyes y Reglamentos relativos a la formulación del presupuesto.

## **REFORMAS LEGISLATIVAS ESTATALES:**

1. Adecuar la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal para incorporar los conceptos relativos a la coordinación fiscal.
2. Reformar las leyes de:
  - a) Hacienda
  - b) Catastro
  - c) Traslado de dominio
  - d) Registros públicos
  - e) Desarrollo urbano
  - f) Fraccionamientos
  - g) Obras públicas
  - h) Obras por cooperación
3. Expedir una ley sobre lo contencioso administrativo.
4. Emitir una ley de Coordinación Fiscal Estado-Municipio.
5. Expedir una Ley de Coordinación Fiscal para el Estado, la cual comprenda las bases para la administración de rendimientos federales- estatales por el Estado y los Municipios.
6. Reformar las Leyes de Hacienda Estatal y Municipal.
7. Expedir la Ley de la Materia Municipal definida en esta reforma de 1999.
8. Incorporar la legislatura, los ingresos por servicios públicos propuestos por los Municipios en sus reglamentos.

9. Revisar y adecuar a la Reforma la Constitución Local en lo referente a: la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Catastro Municipal, la Ley de Adquisiciones y Servicios Públicos, la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Fiscal Estatal, la Ley Orgánica o Código Municipal.
10. Considerar en la Constitución Local: la Ley sobre la Propiedad Inmobiliaria, la Ley de Hacienda Municipal, el Código Fiscal del Estado, la Ley de Catastro Municipal y por último la Ley Orgánica o Código Municipal.
11. Reformar las leyes de Ingresos Municipales.
12. Reformar las Leyes de Deuda Pública Municipal.
13. Actualizar las leyes: Fiscales, de Planeación y de Participación de Ciudadano.
14. Convenir con los Municipios la translación de gravámenes y la reubicación de funciones y personal administrativo.
15. Definir un sistema de participación a los Municipios de los rendimientos de los impuestos estatales.
16. Definir y realizar el traslado de los servicios públicos y municipales.
17. Asesorar a los Municipios en la formulación de los presupuestos.

#### **REFORMAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES:**

1. Elaborar los reglamentos Municipales de:
  - a) Presupuesto contabilidad y gasto público.
  - b) Patrimonio Municipal.

2. Expedir reglamentos administrativos de procedimientos y definir el papel del Ayuntamiento en la definición de gravámenes.
3. Expedir un Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Público Municipal.
4. Elaborar los reglamentos de los servicios públicos.
5. Reglamentar los ingresos propios por estos conceptos.
6. Proponer a la legislatura estatal nuevos conceptos por ingresos propios.
7. Establecer el Órgano de Control en el Municipio a través del Síndico y el Contralor Interno.

#### **ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES**

1. Capacitar y organizar el aparato administrativa municipal para recibir los gravámenes.
  - a) Preparar los proyectos de ley y reglamentos para regular la administración de gravámenes.
  - b) Diseñar un sistema de coordinación fiscal.
2. Preparar la administración municipal para la administración de participaciones e identificación de fuentes y montos para informar a la legislatura.
3. Diseñar un sistema de coordinación fiscal Municipio-Federación.
4. Elaborar los Reglamentos de: Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Participación Ciudadana COPLADEMUN.

5. Formular las iniciativas al Congreso para las cuotas, tarifas y para equiparar los valores.
6. Revisión del proceso presupuestal.
7. Elaborar mecanismos de Contraloría Social.
8. Implementar el funcionamiento del COPLADEMUN.

#### **APOYO TÉCNICO INSTITUCIONAL:**

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP)
2. Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL)
3. Secretaría de Gobernación. (SEGOB)
4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (BANOBRAS)
5. Instituto para el Desarrollo Técnico de los Hacendados Públicos. (INDETEC)
6. Dependencias de Catastro Estatales.
7. Congreso del Estado.
8. Secretaría de la Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) (Hoy Secretaría de la Función Pública).
9. Contraloría Estatal.
10. Secretaría de Finanzas Estatales.
11. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT)
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT)
13. Secretaría de la Reforma Agraria. (SAGAR)

Finalmente después del análisis anterior podemos afirmar que las leyes estatales que es necesario reformar son: la Constitución Política del estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda para los Municipios, la Ley del Patrimonio o Ley de Bienes, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Catastro, entre otras.

Será necesario iniciar con las Constituciones Políticas Estatales, dado que en su mayoría producen el texto de la Constitución Federal, en lo referente al régimen municipal. En ellas será necesario adecuar las disposiciones correspondientes: a las exenciones los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios; a las facultades de los Ayuntamientos, para adicionar la obligación de que presenten las propuestas de cuotas y tarifas, de los impuestos, derechos y contribuciones especiales y las propuestas de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria; a las obligaciones de los Ayuntamientos y facultades de los Congresos, en lo referente a la fiscalización de las cuentas públicas de los municipios; adicionar en el apartado de gasto público municipal, la garantía de que los Ayuntamientos serían quienes en forma directa ejerzan los recursos públicos municipales; a las obligaciones y facultades de los ayuntamientos, en lo referente a la administración del patrimonio municipal; a las funciones y servicios públicos municipales, en lo referente a las nuevas facultades de la asociación con Municipios de otros estados y para el mejor ejercicio de las funciones, principalmente.

Respecto de la Ley Orgánica Municipal, habrá de adecuarse en lo relativo a las funciones de los Ayuntamientos, respecto de su exclusividad en el manejo del patrimonio municipal; así como en su obligación de presentar la Cuenta Pública al Congreso del Estado para su fiscalización. Además de las facultades para su asociación para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor desempeño de sus funciones, con otros Municipios, incluyendo Municipios de otros Estados; e incorporar la nueva obligación de hacer la propuesta al legislativo de las cuotas y tarifas y de las tablas de valores catastrales.

La Ley de Hacienda Municipal, habrá de ser adecuada, sobre todo en lo referente a la eliminación de la exención de ciertos bienes de dominio público de la Federación Estados y Municipios. De igual manera, se incluirá en este cuerpo normativo la facultad, a favor de los Municipios, de proponer cuotas y tarifas aplicables a todo tipo de contribuciones municipales.

La Ley de Catastro, se adecuarán, en lo referente a la propuesta de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que deben hacer los Ayuntamientos a los congresos estatales, para que sirvan de base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias. Asimismo, será necesaria su adecuación, para garantizar que los valores unitarios del suelo se encuentren permanentemente equiparables a los valores de mercado.

Será necesaria hacer la adecuación de la Ley de Patrimonio o Ley de Bienes, en lo referente a las nuevas facultades de los Ayuntamientos para manejar en forma exclusiva el patrimonio municipal.

Se adecuarán la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado o, en su caso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, para incorporar la función de fiscalización hacia las cuentas públicas municipales.

No obstante que los Municipios, tal y como se desprende de lo anterior, cuentan con la instrumentación legal necesaria para proponer a las Legislaturas Locales leyes, esto no se realiza en la medida de los requerimientos de los municipios, y podría ser por varias razones, pero la principal es que los municipios no hacen uso de su facultad propositiva.

Para solucionar la falta de uso de la facultad propositiva, se necesita que los ayuntamientos, tomen conciencia, de que cada Municipio cuenta con el derecho de proponer iniciativas de ley, a los Congresos Locales y que deben hacer uso de éste; y al mismo tiempo, deben comprender que sus necesidades y su realidad son diferentes a las de otros municipios, por lo que necesitan contar con la legislación que vaya acorde con su problemática.

Analizado el contenido de las reformas al artículo 115 Constitucional, así como los ordenamientos legales en los tres órdenes de gobierno que requieren su adecuación y las instancias que orientan y apoyan este proceso, pasaremos a hacer un recuento del estado que guarda la aplicación de estas reformas por entidad federativa a tres años de su expedición.



De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tenemos el siguiente panorama:

**CUADRO DE APLICACIÓN DE LAS REFORMAS  
POR ENTIDAD DEFERATIVA  
2000-2003**

<b>ESTADOS QUE HAN ADECUADO SU CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY O CÓDIGO MUNICIPAL</b>	<b>ESTADOS QUE SOLO HAN ADECUADO SU CONSTITUCIÓN</b>	<b>ESTADOS QUE NO HAN ADECUADO NI SU CONSTITUCIÓN NI SU LEY O CÓDIGO MUNICIPAL</b>
AGUASCALENTES	CHIAPAS	YUCATÁN
BAJA CALIFORNIA	DURANGO	
B. CALIFORNIA SUR	GUERRERO	
CAMPECHE	MÉXICO	
COAHUILA	NUEVO LEON	
COLIMA	QUINTANA ROO	
CHIHUAHUA	TABASCO	
GUANAJUATO		
HIDALGO		
JALISCO		
MICHOACÁN		
MORELOS		
NAYARIT		
OAXACA		

PUEBLA

QUERETARO

SAN LUIS POTOSÍ

SINALOA

SONORA

TAMAULIPAS

TLAXCALA

VERACRUZ

ZACATECAS

**TOTAL**

23 ESTADOS	7 ESTADOS	1 ESTADO
------------	-----------	----------

1,890 MUNICIPIOS 77,7%	434 MUNICIPIOS 17.8%	106 MUNICIPIOS 4.3%
------------------------	----------------------	---------------------

Esta información contempla el avance de los Municipios en la implementación de las reformas en la Ley ó Código Municipal pero no indica si las modificaciones han llegado a las demás reglamentaciones municipales.

Se puede observar, que al mes de marzo de 2003 de las 31 entidades federativas, 23 de ellas han adecuado a nivel estatal y al Código Municipal, las reformas al artículo 115 Constitucional, lo que representa el 74.19%, 7 de ellas han adecuado las Constituciones Estatales sin llegar al Código Municipal (22.10 %), y solamente una de ellas (Yucatán) no ha modificado su constitución local y por supuesto tampoco sus ordenamientos municipales (3.25%)

Este avance indica lo procedente de las reformas, así como la voluntad política y capacidad de gestión de la mayoría de los Estados y Municipios del país.

Los 7 Estados que sólo han adecuado su Constitución y que contienen 434 Municipios, tendrán que realizar un esfuerzo para no quedar rezagados y, en el caso del Estado de Yucatán es prioritario que inicie el proceso de adecuación a su Constitución, ya que al no hacerlo le ocasionará atraso y marginación.

Haciendo un análisis en términos comparativos de tiempo, entre la reforma de 1983 y la de 1999, se contempla que la última reforma ha tenido un mayor grado de aplicación en los ordenamientos legales relativos a las entidades federativas.

Finalmente podemos decir que si bien es cierto que la adecuación de los ordenamientos es la primera y fundamental tarea, es necesario que estos avances se vean reflejados en su aplicación ya que son las bases para el fortalecimiento de las haciendas municipales. Lo cual es en el presente y lo será aún más en el

futuro la plataforma de las políticas económicas de nuestro país, puesto que con un Municipio fuerte y autosuficiente, tendremos un México igualmente fuerte y autosuficiente.

## **CAPITULO QUINTO**

**NECESIDAD DE ADECUAR EL ACTUAL MARCO FISCAL EN BENEFICIO DE  
ESTADOS Y MUNICIPIOS**

El actual marco impositivo del país se basa en el concepto de un pacto federal solidario y subsidiario cuyo antecedente mas inmediato es la Ley de Coordinación Fiscal establecida en el año de 1978 y, que en términos generales se considera un instrumento que facilita la recaudación y administración de impuestos para su posterior reparto entre los demás ordenes de gobierno, estatal y municipal.

Esta centralización presupone una delegación de potestades por parte de los Estados y Municipios, estando estos últimos al final de la cadena en el aspecto distributivo, pero al inicio de las necesidades, gastos y responsabilidades.

La anterior concepción posiblemente tuvo explicación y justificación en un México eminentemente rural, en el que Estados y Municipios no tenían la capacidad administrativa para la captación y operación de los recursos fiscales, pero que actualmente no se justifica y por lo tanto , requiere de un análisis que contemple la realidad de un país en el que sus entidades federativas han avanzado y aumentado en forma significativa su capacidad de gestión, han logrado un importante grado de desarrollo económico y se encuentran inmersos en un proceso de globalización que les impone obligaciones sin los recursos para ello.

Con objeto de tratar de analizar los elementos fundamentales para abordar el tema de una reforma hacendaria se requiere analizar las bases actuales de tributación.

## **5.1 CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA LOCAL**

En el artículo 115 Constitucional se concede la facultad estatal para establecer las contribuciones que juzguen pertinentes, y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos y cuando no contravengan disposiciones constitucionales o derivadas de éstas.

En las Constituciones Políticas de las entidades federativas se incluye, entre otros principios fundamentales, la organización de la Hacienda Pública y la organización municipal, porque cada Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre.

Parte importante de la organización de los Estados y de los Municipios, es su Hacienda Pública, pues constituye el medio económico para el logro de sus fines y el patrimonio que será parte de ellos.

### **FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA HACIENDA PÚBLICA**

#### **ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**

##### **1. Integración y desintegración de los Ayuntamientos.**

2. Administración del Patrimonio Municipal.
3. Expedición de reglamentos.
4. Servicios públicos municipales y la coordinación con su prestación.
5. Formación y libre administración de la Hacienda Pública municipal.
6. Aportación de las leyes de ingresos por el H. Congreso Local.
7. Aportación de los Presupuestos de Egresos por el Ayuntamiento.
8. Formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
9. Participación en la creación y administración de las reservas territoriales.
10. Otorgamientos de licencias y permisos para construcción.
11. Relaciones de trabajo entre Municipios y sus trabajadores.
12. Celebraciones de convenios entre Federación-Estado y Municipio.
13. La revisión y sanción de las cuentas públicas por parte del H. Congreso Local.
14. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones y obtener los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La Hacienda Pública local tiene como objetivo captar los recursos que el Estado o el Municipio tiene derecho a percibir, y allegarse aquellos que le son transferidos por cualquier tipo de acto, así como gestionar el ingreso a los que se pretenda recurrir. Por otro lado, consiste también en el ejercicio y control del gasto público y el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales mediante la planeación, programación y presupuestación de la cuantía de los ingresos y gasto público.



La Hacienda Pública local (estatal y municipal) queda integrada por los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio de los Estados y Municipios, por el producto de sus bienes, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Así, la Hacienda Pública Estatal y Municipal gestiona:

- a) Ingresos.
- b) Egresos.
- c) Patrimonio.
- d) Deuda Pública.

## **5.2 ELEMENTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL**

Para el mejor entendimiento de las funciones y necesidades de la Hacienda Pública estatal y municipal, a continuación se señalan los elementos que la integran: las acciones que realizan los órganos estatales y municipales para la obtención de los ingresos, su aplicación a los fines propios, la administración de su patrimonio y la contratación de la deuda pública.

1. Ingresos: Obtención de los elementos económicos necesarios para la realización de las funciones estatales y municipales.

2. Egresos: Erogaciones que el Estado y Municipio realizan para el cumplimiento de sus fines.
3. Patrimonio: Recursos con que cuenta el Estado y el Municipio para el logro de sus objetivos.
4. Deuda Publica: Empréstitos en numerario para el financiamiento específico de actividades Estatales y Municipales.

Estos elementos se pueden ver desde otro ángulo que no es el jurídico, que es exactamente lo mismo, pero en otra presentación; es decir, desde un punto de vista general, La Hacienda Pública local está dividida en tres grandes áreas: ingresos, gasto y patrimonio, cuyos elementos integrantes son los siguientes:

Ingresos: Impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y crédito (deuda pública).

Gasto: Gasto corriente, inversión y deuda pública.

Patrimonio: Bienes muebles e inmuebles.

Los elementos integrantes de la Hacienda Pública local tienen su fundamento jurídico que se ubica en toda la normatividad que le da vida legal a la actividad hacendaria, siendo básicamente cuatro ramas del derecho, las que se

ocupan del conjunto de funciones, actividades y tareas que conforman el proceso del quehacer público hacendatario:

- a) Derecho Fiscal (Ingresos)
- b) Derecho Presupuestario (Egresos)
- c) Derecho Crediticio (Deuda Pública)
- d) Derecho Patrimonial (Patrimonio)

El Derecho Fiscal es aquél que regula la obtención de fondos monetarios a que tiene derecho la entidad federativa y el Municipio.

El Derecho Presupuestario, es la normatividad que regula las erogaciones que debe realizar el Estado o el Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones, en base a su presupuesto de egresos y programas de trabajo.

El Derecho Crediticio, es el conjunto de normas relativas a regular el financiamiento público a través del crédito público.

El Derecho Patrimonial lo constituyen las disposiciones relativas a regular el conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Estado o al Municipio, los derechos que sobre los mismos ejercen y de las inversiones financieras que realizan.

### **5.3 MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL.**

Al constituir la actividad hacendaria como parte fundamental del Estado o del Municipio, se encuentra regulada conforme a un marco jurídico que inicia con la Constitución Política Federal y culmina con la legislación municipal.

La base jurídica sobre lo que descansa cualquier ley normativa de la Hacienda Pública debe ceñirse estrictamente a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto quiere decir que todas las normas jurídicas son después de la Constitución Política Federal, como son las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales, leyes específicas de la federación, Constitución Política de los Estados, leyes ordinarias estatales y municipales, y de más normatividad; por lo tanto, deben dictarse de conformidad a lo estipulado en la Carta Magna, lo que es justificable porque garantiza la armonía de la estructura del orden jurídico.

Así, por orden de jerarquía tenemos en primer lugar, a la Constitución Política Federal, en segundo lugar a la Legislación Ordinaria Federal, después a las Constituciones Políticas Estatales, debajo de estas encontramos a la Legislación Ordinaria Estatal y por último a la Legislación Municipal.

## PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE INGRESO

Es precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dan los principios fundamentales, que dan vida jurídica a la Hacienda Pública Estatal y Municipal; regulando cada una de sus fases.

Los preceptos legales que más destacan en el aspecto de justificar los ingresos, son:

Artículo 31, Fracción IV, establece la naturaleza legal de las contribuciones, que representa la fuente ordinaria de recursos financieros para cubrir los gastos de la actividad gubernamental en sus diversos niveles, o sea la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la federación, así como del Estado y el Municipio en que residen.

Artículo 73, Fracciones X y XXIX, da origen a las facultades exclusivas de la federación en materia impositiva sobre determinada materia, que limitan la potestad tributaria de los Estados.

Artículo 115, Fracción IV, señala la facultada que tienen los Municipios de administrar libremente su hacienda y que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones y para obtener los ingresos de servicios públicos a su cargo.

Artículo 117, Fracciones IV y V, prohíben a los Estados gravar determinadas actividades.

Artículo 118, indica limitaciones expresa a los Estados.

Artículo 131, establece facultades exclusivas de la federación para gravar determinadas actividades. (importaciones y exportaciones)

#### PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE EGRESO

El gasto público local representa un papel importante en la administración pública, tanto estatal como municipal, ya que éste debe de ir a la par, en un grado superlativo de congruencia, con los ingresos. La normatividad sobre este elemento la encontramos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece la libre administración de la Hacienda Pública Municipal, la formulación de sus presupuestos de egresos, en base a sus ingresos disponibles y que las legislaturas estatales revisarán sus cuentas públicas.

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE PATRIMONIO

Ese conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente, que como resultado de la actividad normal ha acumulado el Estado o el Municipio, y que posee a título propietario, para llevar a cabo sus

funciones; y que incluye bienes, derechos e inversiones, está regulado por los preceptos constitucionales 27 y 115.

Artículo 27, Fracción VI, establece la integración del patrimonio inmobiliaria estatal y municipal.

Artículo 115, Fracción II, señala la obligación de los Municipios de manejar patrimonio conforme a la ley.

Artículo 115, Fracción IV, determina la facultad de los Municipios de percibir el rendimiento de los bienes que le pertenecen.

## PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

La deuda pública es el total de préstamos que recibe el Estado o el Municipio para satisfacer sus necesidades, es decir, el propósito de esos ingresos es financiar un determinado y restringido tipo de actividad.

En otras palabras, los Estados y los Municipios proyectan los recursos con los cuales tienen que cubrir el gasto ordinario necesario para ejercer sus funciones, pero algunas veces los ingresos recibidos no son suficientes para cubrir todo el gasto, por lo que se hace necesario recurrir al crédito público.

El artículo 117 Constitucional, en su Fracción VIII, regula la deuda pública para las entidades federativas y para los Municipios, estableciendo limitaciones que se describen a continuación:

Prohíbe a los Estados y a los Municipios contraer deuda pública con naciones extranjeras, así como en los casos que su pago se deba hacer fuera del territorio nacional o en moneda extranjera; destino de la deuda pública para inversiones públicas productivas; faculta a los Congresos de los Estados para expedir las leyes que fijan las bases sobre la materia; obliga a los ejecutivos a informar el ejercicio de la deuda al rendir la cuenta pública.

### **5.3.1 LEGISLACIÓN ORDINARIA FEDERAL**

La actual Ley de Coordinación Fiscal establece el concepto de recaudación federal repartible, que es el conjunto de ingresos que por concepto de impuestos recauda la federación y que se componen fundamentalmente por el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, los impuestos sobre adquisición y tenencia de vehículos y los impuestos al comercio exterior, no entran en esta bolsa repartible los ingresos por las exportaciones petroleras de PEMEX.

Por otro lado, en la misma ley, se vierte lo relativo al Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos, en virtud de que en estos ordenamientos se determinan las contribuciones federales cuyos créditos fiscales, los Estados tienen la facultad de administrar.



El objetivo principal de esta ley es coordinar el sistema fiscal de la federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos, es un instrumento jurídico de la Coordinación Tributaria entre las entidades federativas y la federación y su propósito básico es evitar la doble o múltiple imposición.

El Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos, tiene como objetivo la administración de ingresos federales: Multas administrativas federales no fiscales (Estados y Municipios); Zona Federal Marítimo Terrestre (Municipios) y Vigilancia y Control de recursos federales para el Convenio Único de Desarrollo.

En virtud de la estructura política de nuestro sistema de gobierno federal, que origina la concurrencia tributaria en los tres niveles de gobierno, se recurrió a la Coordinación Fiscal para evitar la superposición de gravámenes y aprovechar las principales fuentes de ingresos. Así la Ley de Coordinación Fiscal contiene disposiciones que inciden en la Hacienda Pública estatal y municipal en el rubro de ingresos.

## DISPOSICIONES QUE INCIDEN EN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL (INGRESOS), LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Artículo 2: Participaciones a las entidades federativas y Municipios, del Fondo General de Participaciones.

Artículo 2-A: Participarán a Municipios de impuestos federales participables.

Artículo 6: Las legislaturas establecen la distribución de las participaciones a los Municipios.

Artículo 9: Disposiciones de protección a los participantes municipales.

### **5.3.2 CONSTITUCIONES POLÍTICAS ESTATALES**

Las disposiciones de las Constituciones Políticas de las entidades federativas establecen principios básicos en materia hacendaria: Ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública.

En virtud de la autonomía estatal, cada Estado maneja a su criterio dichos aspectos hacendarios, en sus propias Constituciones Políticas, tomando en cuenta las circunstancias especiales que los rigen, sus necesidades y los criterios culturales, sociales y políticos.

### 5.3.3 LEGISLACIÓN MUNICIPAL

La Hacienda Pública de los Municipios, al igual que la de los Estados, es regulada por normas de carácter jurídico, lo cual controla las distintas actividades hacendarias: Ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública.

Los ingresos municipales son obtenidos en base a los siguientes cuerpos legislativos: Ley Orgánica Municipal, que regula la organización y funcionamiento del Municipio; Ley de Hacienda Municipal, define las fuentes de ingresos municipales; Ley de Ingresos Municipal, que regula el cobro de los ingresos del Municipio y el Código Fiscal Municipal, que regula las relaciones fisco-contribuyente.

Los egresos municipales se regulan por las disposiciones contenidas en: Ley Orgánica Municipal, que establece la facultad del Ayuntamiento para aprobar el presupuesto; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, define lo que es el presupuesto, su ejercicio y control y precisa responsables en su ejecución; Ley de Deuda Pública Municipal, regula todo lo relacionado con créditos financieros y la forma de pago. La Deuda Pública Municipal también se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica Municipal y en otras leyes municipales; Presupuesto de Egresos, que presenta la estructura del gasto, de acuerdo a los recursos con que pueda contar el Ayuntamiento.

El Patrimonio es definido y regulado en la Ley Orgánica Municipal, que establece la obligación del Ayuntamiento de acrecentar su patrimonio, de formular y aprobar Planes de Desarrollo Urbano y establece la facultad de adquirir y enajenar bienes contando con la aprobación del Congreso.

En las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipal, encontramos los conceptos por los que se pueden adquirir recursos y acrecentar el patrimonio.

La ley o Reglamento de Patrimonio Municipal, señala los bienes que conforman el patrimonio, la clasificación, características y el régimen jurídico a que se someten los bienes de dominio público.

En lo que se refiere a Deuda Pública, la Ley Orgánica Municipal, establece la obligación del Ayuntamiento de obtener autorización del Congreso para la constitución de la deuda. Asimismo, la Ley de Deuda Pública señala las entidades que pueden contraer deuda pública y autoridades facultadas para suscribir documentos y la obligación de informar el ejercicio de la deuda.

En términos generales, se puede concluir que la Hacienda Pública local se enmarca dentro de un contexto legal, que parte de la Carta Magna como rectora del sistema legislativo mexicano, y concluye en lo que respecta al tema de la Hacienda Pública, en la normatividad específica.

## 5.4 CONSIDERACIONES GENERALES

Desde el punto de vista de la organización de los ingresos, se observa una gran dispersión del contenido hacendario en la mayoría del derecho administrativo municipal, existe por otra parte, una duplicidad de atribuciones y por lo tanto una falta de control en los procesos de recaudación.

Atendiendo a las fuentes de ingresos se detecta, a nivel nacional, la falta de desarrollo de opciones de ingresos propios y alta dependencia de las aportaciones federales.

En el caso del impuesto predial, que es por mucho el más importante para los Municipios del país, existe una resistencia de las autoridades municipales para la actualización de los valores catastrales y su aplicación, ya que estas medidas tienen un fuerte impacto negativo e inmediato en el ámbito político local.

Por otra parte, siendo las actividades primarias (agricultura, ganadería, pesca y minería) las principales actividades en la mayoría de los Municipios del país, las fuentes impositivas alternas, se encuentran seriamente limitadas.

El trato al contribuyente se detecta como deficiente, ya que por una parte, los pocos causantes tienen que realizar innumerables trámites en oficinas mal administradas y por el otro se registran excepciones a favor de los contribuyentes y poca capacidad para la cobranza y recuperación de créditos fiscales, algunos

autores sostienen que la cercanía que se observa en los Municipios entre causantes y autoridades provoca esta situación.

Por lo que respecta a los puntos señalados y con el propósito de ubicar las propuestas de este capítulo, brevemente se apuntan los siguientes conceptos:

Encontramos un primer elemento que se constituye en un círculo vicioso que impide el crecimiento de Estados y sobre todo de los Municipios; la carencia de recursos en el orden de gobierno mas cercano a las necesidades de la población; el Municipio.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta, los causantes del mismo habitan y operan en un territorio y ámbito estatal y específicamente municipal, al cual exigen y reclaman servicios, no existiendo por lo tanto una relación de causa –efecto, pues es claro, por ejemplo que si en un momento determinado se instalan empresas industriales o comerciales en un Municipio, éste tiene que establecer las condiciones en términos de servicios públicos para su operación.

Los Municipios requieren de un mayor número de recursos para atender las urgentes necesidades de su población, ya que es en éstos en donde se desarrollan las actividades económicas, se atienden las necesidades de los agentes económicos, y es el orden de gobierno mas cercano a la población y a sus problemas y el que mas las conoce y siente y el mas apto, por lo tanto, para resolverlas.

Si bien se entiende el pacto federal y la necesidad de que todos los habitantes de la república aporten recursos para la administración federal, se puede pensar que esta resulta una carga que está deteniendo su desarrollo.

Por lo anterior, es necesario avanzar en las siguientes acciones a fin de que los Municipios cuenten con los recursos adecuados para su desarrollo:

1. Posibilidad de incrementar los porcentajes que corresponden a los Municipios del monto global de la recaudación federal repartible.
2. Incluir en esta recaudación federal repartible los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, teniendo muy en cuenta lo inestable e impredecible de esta fuente.
3. Dejar a Estados y Municipios el impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos y el de tenencia o uso vehicular, lo que permitiría mayores ingresos a los mismos y un mejor control del parque vehicular por entidad federativa.
4. Iniciar un proceso de descentralización de funciones, atribuciones, presupuestos y administración de servicios que actualmente proporciona directamente la Administración Pública Federal.

Se entiende que este problema de los recursos fiscales es de suma cero, en el cual lo que uno gana el otro lo pierde , sin embargo una redistribución de

recursos y funciones puede que sirva para que finalmente el Gobierno Federal emprenda una verdadera reforma fiscal que tienda a mitigar la inequitativa distribución del ingresos.

Por lo que respecta a la idea de que los Estados pudieran de alguna manera cooperar para aliviar los fuertes problemas de recursos de los mismos, tenemos que este orden de gobierno se encuentra limitado en cuanto a transferir potestades impositivas.

Ahora bien, si en cuanto a potestades impositivas se puede considerar que el margen de transferencias estatales y federales, pudiera ser muy limitado, se puede plantear avanzar y acelerar el proceso de descentralización observado en los últimos años, en el cual la federación ha descentralizado una serie de actividades en los Estados, tal es el caso de la educación y los sistemas de salud.

En lo que se refiere al gasto en desarrollo social y en los apoyos al campo, actualmente se encuentran centralizados e independientemente de los montos de los recursos, es claro que sería mucho más eficiente que este tipo de gasto lo realizaran directamente los Estados de acuerdo a sus muy específicas características y necesidades.

Por otra parte, parece que el mantenimiento de la Administración Pública Federal resulta muy oneroso para las entidades de la república, por lo que se puede pensar también en racionalizar este gasto.



En el caso de la descentralización de las funciones de la actual Administración Pública Federal basta señalar la siguiente lista no limitativa de dependencias que operan en los Estados y que podrían atender éstos directamente con sus respectivos presupuestos, INFONAVIT, Instituto Nacional Indigenista, Procuraduría Federal del Consumidor, Programas de la SAGARPA de apoyo al campo, Secretaría de Desarrollo Social, ISSSTE, TURISTE, FOVISTE etc, Programas de Salud dependientes de la Secretaría de Salud, Programas e Instituciones de Educación entre otros.

La descentralización de funciones tiene grandes ventajas, entre las cuales se pueden mencionar;

1. Racionaliza el gasto.
2. Generar crecimiento en las zonas receptoras
3. Atender mas eficientemente los servicios
4. El gasto se adecua a las características de las regiones
5. Se libera a la Ciudad de México de oficinas innecesarias
6. Se ayuda a adelgazar la estructura de las dependencias federales

Finalmente no podemos dejar de mencionar y tomar en cuenta para cualquier propósito, las grandes asimetrías que presentan los 2,445 Municipios del país, pues es claro, que las características y consecuentemente los problemas de

los Municipios más desarrollados son totalmente distintos a los que se pudieran observar en otros menos desarrollados.

## **CONCLUSIONES**

PRIMERA.- A partir del 23 de marzo de 2000, entró en vigor la nueva reforma al Art. 115, ahora, la tarea es adecuar las Constituciones y Leyes Estatales al nuevo texto constitucional. Esta tarea, contrariamente a lo que pudiera pensarse, no es exclusiva de los Congresos Locales y Federal. Habrá que recordar que la facultad de iniciativa la tiene, en el ámbito estatal, además de los diputados, el Jefe del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos. Es pues, esta adecuación, una responsabilidad compartida.

De acuerdo con las disposiciones transitorias del decreto de esta reforma, el Gobierno de la República terminó de adecuar la legislación federal el 30 de abril del año 2001.

SEGUNDA.- Por otra parte, se dispuso que los Estados adecuaran sus Constituciones y Leyes conforme a lo dispuesto por el decreto que reforma la Constitución, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. El decreto aludido entró en vigor noventa días después de su publicación, la que se dio el día 23 de diciembre de 1999, por lo tanto su entrada en vigor fue el día 23 de marzo de 2000. Como puede notarse el término para la adecuación de las leyes ya venció el día 23 de marzo del 2001.

Sin embargo, a pesar de haber ya entrado en vigor la reforma constitucional, no todas las entidades federativas han realizado trabajos en miras de hacer las adecuaciones legales correspondientes; y en los Municipios esta reforma mucho menos se ha terminado de plasmar.

TERCERA.- Por lo que se propone, que las autoridades municipales en primer término, localicen las disposiciones de la normatividad local que deben ser modificadas para adecuarse a la reforma constitucional, para después promover iniciativas provenientes de los ayuntamientos y lograr así una rápida instrumentación jurídica de la reforma

Lo anterior, en virtud de que los Ayuntamientos tienen la facultad de proponer a su Congreso Local las iniciativas de ley que sean necesarias para regular la vida hacendaria del municipio, tal y como lo señala la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción IV, antepenúltimo párrafo: Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Facultad que se reafirma en las Constituciones Locales y en las leyes secundarias.

CUARTA.- Una vez que los Ayuntamientos tomen conciencia de la facultad que tienen para proponer a la Legislatura Local las iniciativas de ley que sean necesarias para implementar las reformas, para poder funcionar eficientemente, la nueva administración municipal deberá contar con los siguientes elementos:

- a) Un archivo documental de normas hacendarias (compilación, de la diferente legislación que incide en la vida municipal), con el objeto de conocer los

espacios que se encuentran reglamentados y, sobre todo, las áreas que se necesitan normalizar.

- b) Personas que formularán las iniciativas que son necesarias para la creación, reforma y derogación de leyes, estos individuos deberán contar con las siguientes capacidades: Conocimiento de la legislación hacendaria, dominio del Derecho Fiscal, dominio general del derecho Presupuestario, dominio de Derecho patrimonial y dominio general del derecho Administrativo.
  
- c) Canales de comunicación eficientes con los Congresos Locales, a fin de interactuar en la proposición y creación de leyes que permitan el desarrollo sustentado del municipio, de una manera eficaz y expedita.

Lo anterior para poder contar con los elementos suficientes que le permitirán elaborar sus proyectos de ley; y de esta manera solo le quedaran dos pasos más:

QUINTA.- Enviar las iniciativas de ley al Congreso Local para su discusión y aprobación, en su caso y difusión de las normas promulgadas, a la administración interna y a los participantes.

SEXTA.- Podemos concluir, que no obstante que hay mucho que hacer en el campo de la proposición de ordenamientos en el campo municipal, existe la

garantía jurídica para que los Ayuntamientos hagan uso de esta facultad, lo único que necesitan es crear procedimientos y contar con el personal capacitado, con el fin de proponer a las Legislaturas Locales, ordenamientos que respondan eficientemente a los requerimientos municipales en materia hacendaria.

SÉPTIMA.- Es indispensable hacer la adecuación de la legislación estatal al nuevo texto constitucional, para dar cumplimiento al mandato constitucional y para no hacer nugatorios los importantes avances que de la Constitución provienen, por esta su última reforma municipal.

Llevar a cabo a todas las instancias esta labor, seguramente redundará en beneficios para los Municipios y sus Ayuntamientos, lo anterior dentro del propósito de fortalecimiento del federalismo impulsado por todas las reformas.

OCTAVA.- Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al Municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

NOVENA.- Es por ello que en la parte final del presente trabajo y habiendo plasmado los argumentos antes mencionados hemos encontrado que bajo este sistema se atienden primero las necesidades de la federación, por lo que, Estados y Municipios se ven limitados en su capacidad económica para hacer frente a los reclamos de una sociedad cada vez más exigente y participativa.

DÉCIMA.-Ahora bien, si se acepta la necesidad de una administración federal, es necesario por otra parte, avanzar en la concepción de un sistema nacional de coordinación hacendaria mas equitativo, vigorizar el Municipio Libre; combatir la inequidad en el desarrollo nacional; propiciar una importante participación social en la gestión pública y avanzar significativamente en la descentralización de la Administración Pública Federal.

Los Municipios requieren de un mayor número de recursos para atender las urgentes necesidades de su población, ya que es en éstos en donde se desarrollan las actividades económicas, se atienden las necesidades de los agentes económicos, y es el orden de gobierno más cercano a la población y a sus problemas y el más apto, por lo tanto, para resolverlas.



## BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO Miguel, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- ACOSTA ROMERO Miguel, *Desarrollo de la Administración Local*, Ed. Porrúa, México 1999.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 1997.
- CARPISO JORGE, *Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal de México*, Ed. Porrúa, México 1986.
- DE PINA VARA Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1997.
- DELGADILLO GUTIERREZ Humberto, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- DEL RIO GONZALEZ Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Cárdenas, Editor y distribuidor en México, 1991.
- FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1991.
- GALINDO Miguel, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1995.
- GONZALEZ ARENAS Cecilia, *Hacienda Municipal Autonomía e Independencia para Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación*, México, 1988.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo México*, Ed. Porrúa, México 1995.
- HERNANDEZ GAONA Pedro E., *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1997.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PÚBLICA, *Manual de Hacienda Municipal*, Ed. INAP, México 1999.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, *Federalismo y Municipalismo Mexicano*, Cámara de Diputados. 2001.
- MANCEDA Miguel, *México su Evolución Social*, Tomo I, Volumen 2, Ed. Siglo XXI, México, 1992.

- MARTINEZ ASSAD Carlos, *Municipios en Conflicto*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM., 1985.
- MARTINEZ CABAÑAS Gustavo, *Administración Pública Estatal*, INAP., 1987.
- MAZARIEGO RAMOS Ileana, *El Poder del Municipio*, Antología, Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, Banobras.
- OCHOA CAMPOS Moisés, *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, México, 1985.
- OCHOA CAMPOS Moisés, *El Municipio y su Evolución Institucional*, Banobras, México 1987.
- ORTEGA LOMELIN Roberto, *Federalismo y Finanzas Públicas Municipales para Revista Hacienda Municipal*, No. 59, Ed. INDETEC, México, 1997.
- QUINTANA ROLDAN Carlos, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 2001.
- RENDON HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 1995.
- RUIZ MASSIEU Y MUÑOZ Virgilio, *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, UNAM, México 1989.
- SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 2002.
- SECRETARIA DE GOBERNACION, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Editorial Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1994.
- SECRETARIA DE GOBERNACION, *El Municipio en la Revolución Mexicana para folletines Ilustrativos de la Historia de México*, Ed. Archivo General de la Nación, México 1990.
- TENA RAMIREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2001.