
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA

“LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL MUNICIPIO
LIBRE EN MÉXICO SUJETA AL ARBITRIO DE LAS
ESTRUCTURAS ESTATALES Y FEDERALES”

ALUMNO: JAIME ALEJANDRO BETANCOURT
RAMIREZ

ASESOR. LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 quien al permitirme formar parte de su comunidad, me abrió las puertas al conocimiento y me dio la oportunidad de tener una formación humana y profesional, a quien a lo largo de la misma, me permitió pasar buenos momentos, conocer nuevos amigos y reforzar los lazos de amistad con los que ya tenía, a ti Universidad Nacional Autónoma de México, Gracias.

A la mejor facultad, a quien a lo largo de la carrera me permitió crecer en conocimientos, a ti Facultad de Derecho, Gracias.

A quien siempre ha estado conmigo, a quien me ha enseñado el verdadero significado de la unidad y la lealtad y a nunca darme por vencido, a quien siempre ha estado ahí para recordarme que debo ver por mi bienestar y el de las personas que me interesan, a ti te doy un enorme agradecimiento por brindarme tu apoyo en todos los sentidos y de manera incondicional, MUCHÍSIMAS GRACIAS, MAMA.

A quienes dedicaron parte de su valioso tiempo en mi formación profesional, a quienes sin otro interés mas que el de compartir sus conocimientos me permitieron conocer todos los aspectos de esta gran carrera, a ustedes Maestros de la Facultad de Derecho, Gracias.

A quien al compartir sus vivencias conmigo me permitió conocer el lado practico de esta carrera, a ti que has estado en las buenas y las malas, Gracias, PAPA.

A quien siempre ha estado conmigo, a quien es el mejor ejemplo de superación constante, a quien además de ser mi hermano, ha sido mi mejor amigo, consejero y confidente, Gracias Ivan.

A quien decidió compartir su vida conmigo sin saber lo que nos depara el destino, a quien ha soportado mi carácter y mis actitudes, Gracias, Guadalupe.

A quien con su actitud sobre protectora y sensible, me ha demostrado un gran cariño que sabe es recíproco, a quien ha sido una persona solidaria y ha sacrificado su tiempo apoyándome, Gracias, Claudia.

A quienes han sido pieza fundamental para la conclusión de mis estudios, a quienes han fortalecido aun mas ese deseo de superación personal a ustedes, Muchas Gracias, NENIS Y PRISCI.

A quien con un carácter fuerte me ha demostrado que las cosas se deben hacer, a quien me ayudó a crecer como persona, Gracias, Sandra.

A quien a pesar del poco tiempo de conocer me ha permitido pasar muchos ratos agradables, con su espontaneidad y alegría, le doy gracias a dios por que seas parte de la familia, Gracias, PALETITA.

A quien con su inmensa bondad y misericordia, me permitió formar parte una gran familia, así como desarrollarme como persona, a tí que siempre has estado ahí manifestándote, en los buenos consejos que la gente me da, a tí Dios te doy las gracias por permitirme terminar esta etapa de mi vida.

A quienes me dieron a unos padres sanos y trabajadores, a quienes a pesar de no convivir mucho con ellos, me transmitieron mediante el ejemplo que le dieron a sus hijos actitudes para alcanzar una vida plena, Gracias, CORAZON, Papa Tomas, Foco y Mama Ofelia.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO	
HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO	
1.1. Antecedentes	5
1.2. En la época prehispánica	6
1.3. En la conquista de México	12
1.4. En la época colonial	17
1.5. En la guerra de independencia	19
1.5.1. La Constitución de Cádiz	20
1.5.2. Plan de Iguala	21
1.6. En el México independiente	22
1.6.1. La Constitución de 1824	22
1.6.2. La Constitución de 1836	23
1.6.3. La Constitución de 1857	24
1.7. En el Porfiriato	25
1.8. Durante el movimiento revolucionario	26
1.9. La Constitución de 1917	27
1.9.1. El municipio en la actualidad	29

CAPITULO SEGUNDO

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN AL MUNICIPIO Y FACULTAN AL AYUNTAMIENTO

2.1. Texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	32
2.2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en materia de servicios públicos	34
2.2.1.Reforma del 6 de febrero de 1976	34
2.2.2 Reforma del 3 de febrero de 1983	35
2.2.3 Reforma del 17 de marzo de 1987	44
2.2.4 Reforma del 23 de diciembre de 1999	44
2.2.5 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la actualidad	48
2.3. Marco jurídico que otorga facultades a los ayuntamientos en materia hacendaría	49

CAPITULO TERCERO

COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

3.1 Definición de municipio	52
3.2 Elementos del municipio	54

	Pág.
3.2.1 Territorio	55
3.2.2 Población	57
3.2.3 Gobierno	59
3.2.4 Características del Municipio	60
3.2.4.1 Autarquía	60
3.2.4.2 Autonomía	61
3.2.4.3 Descentralización	62
3.3 Forma de gobierno en el Municipio Mexicano	65
3.3.1 Definición de gobierno municipal	68
3.3.2 Elementos del gobierno municipal	70
3.3.2.1 Ayuntamiento	70
3.3.2.2 Integrantes del ayuntamiento	72
3.4 Autonomía Municipal	75
3.4.1 Concepto de autonomía municipal	76
3.4.2 Autonomía organizativa del municipio	76
3.4.3 Autonomía competencial del municipio	77
3.4.4 Autonomía financiera del municipio	78
3.4.4.1 Patrimonio municipal	79
3.4.4.2 Hacienda municipal	80

CAPITULO CUARTO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

4.1. Definición de servicios públicos	88
4.2. Características de los servicios públicos	89

4.3. Elementos de los servicios públicos	91
4.4. Clasificación de los servicios públicos	93
4.5. Normas constitucionales regulatorias de servicios públicos municipales en la federación mexicana	94
4.6. Competencia municipal en materia de servicios públicos	100
CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCION

La evolución histórica del municipio es motivo de estudio en el campo de la investigación socio-jurídica, pues se le considera como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad dar a conocer los aspectos administrativos-organizacionales del municipio en México, ya que sin duda alguna en México, el municipio es la célula básica de la organización política, cuyos lineamientos fundamentales están trazados en el artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal, en cada municipio de los que componen nuestra nación existen características particulares, cada uno tiene una amplia gama de problemas cuyas soluciones son tan vastas, que hacen que la legislación municipal sea un tema especialmente apasionante.

Desde que fue contemplado en la constitución de 1917, el municipio libre fue letra muerta, sujeto a los cacicazgos y el centralismo, que durante generaciones impusieron su voluntad a la iniciativa local y a la capacidad de gestión del mismo para construir su propio desarrollo, los resultados de esta política de simulación están hoy a la vista, cuando por decreto se dictan lineamientos de progreso y solidaridad a los municipios en México.

En cada municipio hay un ayuntamiento, este es el órgano encargado de gobernar y representar intereses de los mas de 100 millones de mexicanos que viven en ellos, el municipio no es la sucursal mas pequeña de la estructura del poder, es la célula en la cual se aglutinan los esfuerzos de los mexicanos para mejorar las condiciones de vida de sus familias y de ellos.

El gobierno municipal, por definición tiene el deber de proteger y tutelar los valores de la convivencia local, y de actuar de manera subsidiaria con las familias en cuanto a la prestación de servicios públicos, es a través del ayuntamiento como los ciudadanos debemos resolver la mayoría de nuestras necesidades de servicios públicos y la administración de las entidades estatales y federales solo deben participar en esto cuando los municipios carezcan de los recursos para que sean proporcionados.

Desde su nacimiento, el municipio, en México; surge de manera incompleta, sumido en la minoría de edad jurídica, incapaz y sujeto al arbitrio de las estructuras estatales y federales, el legislador sumó a esta incapacidad la carga de un sistema jurídico en el que cada vez se reducía el margen de actividad municipal. El desarrollo nacional es la suma del desarrollo de cada municipio.

Los temas que se desarrollan van encaminados a tener un panorama general de cómo ha evolucionado el municipio, analizando su trascendencia en la política y la economía del país, así como la necesidad de reconocerle al municipio la autonomía que le permita desarrollarse, como orden de gobierno permitiendo de esta manera la obtención de una mejor calidad de vida de cada uno de los habitantes que lo integra.

Se detallan temas como son los servicios públicos municipales, el marco jurídico de los servicios y la importancia de los mismos, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados.

La prestación de los servicios públicos son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida que se incrementen

los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por tanto los servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.

El problema radica fundamentalmente en que hay municipios, que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros que al encomendárselos la Constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación.

Con la finalidad de aportar un trabajo de calidad acerca del tema, la presente investigación hace referencia a cuestiones como son: el fundamento legal, objetivos, funciones y apoyos constitucionales que ha venido creando el gobierno federal, con el fin de ubicar cual es el verdadero objetivo del municipio.

Capitulo I

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. ANTECEDENTES

En este capítulo se realiza un análisis histórico del municipio, de los antecedentes que este tuvo en el México prehispánico, pasando por la creación del primer municipio en lo que hoy conocemos como el continente americano, siendo este el de la Villa Rica de la Veracruz, así como la evolución de este durante el México independiente hasta la actualidad.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio; sin embargo, de entre ellas puedo señalar que hay una tendencia casi dominante sobre el en particular. La teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo. Los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar.

El municipio, pues, nace espontáneamente; no lo crea el estado, sino que es solamente reconocido en su existencia. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según se vera en la evolución histórica de esta institución.

Los orígenes del municipio, según algunos autores, se encuentran en todo el mundo, si se sigue la idea de García Oviedo, quien señala que el municipio "Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en

un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad”.¹

Con esta definición se puede señalar, que existió esta organización en Grecia, en el uji del Japón, en la sippe germánica, y en el calpulli Azteca.

1.2. En la época prehispánica

A finales del siglo XV y principios del siglo XVI, las tierras de lo que ahora conocemos como el continente americano se encontraban pobladas por múltiples tribus con culturas diversas. En las regiones de centro América siglos atrás había florecido la cultura Maya, y al sur del continente la cultura de los Incas.

Sin embargo, la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital fue Tenochtitlan, esta fue la ciudad mas importante de toda la región. Afirman varios historiadores que su fundación data aproximadamente del año 1325, en una isleta del lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron un águila devorando a una serpiente.

Corresponde al pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortez, por lo que resulta de indudable importancia hacer referencia a la organización de esta civilización mexicana.

La organización social y política de los antiguos mexicanos, se basó primeramente en el clan y la tribu. Tenochtitlan se dividía en barrios o calpullis, los antecedentes del municipio en la cultura mexica los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el concejo de ancianos. La ciudad era prácticamente un

¹ García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, 4ª ed., Madrid, 1957, t. I, p.553.

cuadrado de 3 kilómetros por lado, en su interior se hallaban canales y calles perfectamente bien delineadas, siendo su población de unas 100 mil personas.

Para entender y comprender mejor como funcionaba esta base de la organización política y social, es necesario e indispensable, conocer un poco más de la vida de los antiguos mexicanos:

Todo en la vida de estos pueblos, se regía por la costumbre, que se amoldaba espontáneamente a las necesidades humanas, y era considerada inviolable, porque respondía siempre al interés concreto y general de la colectividad, Las normas emanadas de la costumbre eran la expresión unánime aceptada, de la voluntad suprema que regía los destinos de la sociedad. Por todos conocida, respetada y amada, adquiría tal fuerza y eficacia que se hacía sentir como viva y espontánea.

Desde las escuelas donde se mostraban las costumbres teórica y prácticamente se les iniciaba en la enseñanza de cómo han de vivir, como han de respetar a las personas, cómo se han de entregar a lo conveniente, a lo recto (incuállotl), evitando lo malo (inyécyotl), huyendo con la fuerza de la maldad, la perversión y la avidez. La enseñanza encaminada al conocimiento práctico y a la justificación del derecho, contribuía poderosamente a formar el hábito del bien obrar y la disciplina del hombre, en beneficio de la colectividad. Con el conocimiento se crea la fe en el derecho y esta debe conducir al convencimiento y firme voluntad de realizarlo o cumplirlo.

Los ideales tradicionales se transformaron en una voluntad colectiva de constante realización.

El objeto del derecho era el conocimiento de la vida en su doble aspecto: individual y colectivo, así como conformar la conducta humana a sus

determinaciones; y desde el punto de vista social, respetar a los demás y estar al servicio de lo que conviene a la colectividad.

De aquí la necesidad de que el hombre estuviera situado en ciertas jerarquías sujetas a los grandes poderes: administrativo y ejecutivo, como pieza de un inmenso engranaje que no podía dejar fuera de sí mismo a ninguno de sus miembros. Aceptaba el principio jerárquico establecido por la costumbre. Era más estricto con quienes más poderes tenían. De este modo se produjo un régimen de verdadera justicia inmanente, individual y colectiva.

Existía la particularidad de que el derecho mismo en su estructura, contenido, funcionamiento y aplicación, se adaptaba extraordinariamente al hombre y no a esquemas artificiales; el derecho se estructuró en el hombre mismo para él; las costumbres tradicionales son lo estable, lo que permanece.

La recompensa que prometían a todo buen ciudadano que observara el derecho, era la estimación general: “Obrando bien serás estimado por ello, se dirá acerca de ti lo conveniente, lo recto, con lo cual serás bien estimado y podrás convivir con la gente, dice el Huehuetlatolli.”²

En el sistema de normas, éstas podían ser:

- Locales: regían pertenencias y personas del calpulli, ya que cada persona debía ser juzgada de acuerdo con los usos y costumbres de su grupo o de su gremio; en tanto que respecto a las cosas, se observaba el resultado real del lugar.
- De particulares: independientemente de las normas que debían aplicarse por razón del territorio, existía un sistema de derecho, derivado de las instituciones del

² BERNAL DIAZ DEL CASTILLO, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, México, Herrero Hermanos, t.I, 1937.

estado; sociedades gremiales de artesanos y comerciantes, instituciones escolares, militares, sacerdotales, científicas y de gobernantes, cuyas normas eran reconocidas y respetadas por el estado.

- Comunes o regionales: se aplicaban a mayor número de personas que las anteriores, puesto que afectaban a todos los habitantes de la región. La jurisprudencia de los tribunales era de aplicación general. Todo estado que pertenecía a la federación, tenía normas propias que obligaban a todos sus miembros.

- Federales: en Texcoco, estaban los archivos genealógicos, se dictaban normas que afectaban a toda la federación, por ejemplo las disposiciones conocidas como "Ochenta leyes" o de Netzahualcóyotl, únicas que debían aplicarse en todo lugar, pues así como los mexicanos no obligaban a los pueblos conquistados a hablar su lengua ni a adoptar sus creencias, tampoco les imponían todas sus leyes, por lo que cada pueblo podía tener las suyas propias.

El derecho protegía y determinaba al grupo, y dentro de éste cada uno de sus integrantes ejercía sus derechos individuales, de manera que de hecho el hombre, con el estatuto personal, era protegido en la esfera de su acción para su desarrollo material y espiritual, pero, siempre en función del bien colectivo.

Los mexicanos, con su cultura colectivista de esfuerzo y de servicio, organizaron su economía por oficios u ocupaciones (quiyo)l) bajo la agrupación de servicios de colectividades autosuficientes. De aquí el carácter particular e importante de sus instituciones cuyos principios fueron fundamentalmente los siguientes:

1. "La ocupación del territorio aprovechable económicamente, por lo que establecieron el sistema de caseríos rurales en casas dispersas; bienes comunes y trabajo (calpotlin) y faena por riguroso turno (tequiyo).

2. La base económica era la agricultura, por lo que se estructuró una organización política, social, litúrgica basada en los ciclos calendaricos de los diversos productos agrícolas, combinándolos y sujetándolos a la producción de las diversas regiones del país. Por ello estudiaron y conocieron con exactitud los ciclos de producción de toda la flora y fauna del país.
3. Establecieron la distribución de productos por medio de un doble sistema, con una organización admirable de comercio, redistribución de impuestos o tributos en todo el país, realizando un intercambio extraordinario entre las zonas de producción agrícola y los centros manufactureros.
4. Siendo la agricultura y la manufactura los principales factores para darles estabilidad y firmeza, establecieron e integraron zonas, económicamente, autosuficientes, autónomas (que se norman a si mismas) y autárquicas (que se dan su propio gobierno) por medio de pactos de amistad, vínculos matrimoniales o tratados de paz, respetando las costumbres, el estatuto personal y las economías locales y regionales.
5. Establecieron una superestructura de carácter federal e interestatal en materia política, educativa, científica y cultural, con un sistema impositivo tributario, adecuado a las necesidades, tanto del gobierno federal como de las diversas entidades de la federación, ya para subvenir a los gastos públicos, ya para la redistribución de la producción de unas regiones a otras en combinación con dicha organización especial en materia mercantil.”³

Así tienen dos grupos cada uno con su propia organización:

1. El calpulli rural

³ ADAME GARCIA, Jorge Carlos, Este País, cartas municipales versus constitución municipal, México, UNAM, 2004, pp. 28-29

El calpulli urbano

La región autónoma (tlatocayotl)

Territorios o Señoríos del Estado (tecúyotl)

El Estado Independiente o Gran Gobierno (hueytlahtocáyotl)

La Federación de los Estados (tlatocainiuhyotl o tecpillotl)

2. Las jerarquías institucionales del gobierno centralizado que podían ser:

Locales: la organización religiosa, los gremios industriales, las sociedades de señores, o

Federales: las instituciones educativas, administrativas, fiscal, judicial, gubernamental o política, comercial y militar.

La federación de estados o fraternidad de grandes estados (hueytlahtocáyotl icniúhyotl) tenía una estructura particular, pues aunque todos los estados federados o anexados participaron en la autoridad suprema del estado, enviando un representante gobernante (Tlahtoani) a la junta de gobernantes (tlahtocanechicolli o Junta de tlahtoanis gobernantes) cada una reconocía por cabecera a una de las tres capitales de la Federación, aunque las tres hubieran intervenido en la anexión, siguiendo para ello las normas de una vieja tradición, existente entre los antiguos señoríos y federaciones y de acuerdo con ciertas tradiciones y reglas genealógicas, que han sido hasta ahora difíciles de desentrañar.

El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

“El calpulli era un clan elevado a la categoría de Municipio rural primitivo, en el que la alianza de familias determinó su forma de gobierno: la del Concejo.”⁴

Había varios funcionarios del calpulli, su organización era la siguiente:

- a) El **tecuhlli**, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los **tequitlatos**, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los **calpizques**, recaudaban los tributos.
- d) Los **tlacuilos**, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del calpulli.

Los habitantes debían prestar un servicio obligatorio de labranza, el cuál se destinaba a la manutención del soberano, de los templos, de los trabajadores del palacio, de los jueces y de las necesidades de la guerra, además, estaban obligados a la construcción de servicios públicos.

Podemos entender que el antecedente directo del municipio en el México prehispánico fue el calpulli, el cual constituyó una forma de organización basada en la permanencia de un grupo, unido por vínculos de parentesco en un territorio determinado.

1.3. En la conquista de México

“El Municipio Español, durante la Edad media, sufre una serie de modificaciones ya que simultáneamente, se producen conflictos bélicos y la península Ibérica es

⁴ ADAME GARCIA, Jorge Carlos, Este País, cartas municipales versus constitución municipal, México, UNAM, 2004, p. 30.

dominada sucesivamente por los visigodos y por los moros; las hostilidades con éstos últimos, datan de 718 y terminan hasta 1492, es decir, 774 años de conflicto entre los reinos cristianos y los invasores musulmanes.”⁵

1492 fue un año de diversos hechos históricos; los Reyes Católicos toman la ciudad de Granada, el último bastión de los árabes en España, y abren la etapa de la guerra moderna con la introducción de la artillería; en este mismo año Cristóbal Colón salio del puerto de Palos de Moguer en busca de un país productor de oro, plata y especies de todo genero que eran grandemente demandadas por el comercio de Europa; y el resultado de ese viaje y de los que lo siguieron, emprendidos por el y por los que lo emularon, fue el descubrimiento de las tierras que producían o podían producir en abundancia no imaginada, todo lo que los descubridores querían para ellos.

Ahora bien, si nada mas eso hubieran encontrado en lo que ellos llamaron Nuevo Mundo, no se hubiera presentado como bien cita el historiador Toribio Esquivel Obregón: “El problema solo habría sido de técnica de producción y transporte; pero encontraron también seres humanos y esto creaba un nuevo problema, el de la convivencia de dos razas, es decir, el problema era jurídico”.⁶

Durante los siglos XI, XII Y XIII, el municipio español alcanzó su máximo desarrollo; fue fundamentalmente democrático e Influía en todos los aspectos de la vida económica y social. A través del cabildo abierto, se trataban lo asuntos de

⁵ España fue conquistada por casi ochocientos años, México solo por trescientos, antes de buscar su independencia, tal y como lo señala el maestro Jorge Carlos Adame García en su tesis de especialidad, “Este País, cartas municipales versus constitución municipal”, de lo anterior puede claramente apreciarse la necesidad de México por obtener su independencia debido a la importancia y desarrollo que en este país habían alcanzado los municipios ya desde la época prehispánica, lo que ocasiono que fuera en estos donde se gestaron los ideales de libertad basados en el buen funcionamiento que estos tuvieron como base de la organización de vida y satisfacción de necesidades de sus habitantes.

⁶ ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, México, Ed. Porrúa, 1984, p. 192.

la comunidad. También los vecinos nombraban de manera directa a sus representantes. Estos funcionarios ejercían las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares; sin embargo, este ejercicio democrático municipal es sustituido más adelante por la democracia representativa. En el periodo de Fernando III, rey de Castilla y de León, se organizan, con el auxilio de las comunas, importantes batallas. La historia de España, durante esta época, es de guerras por el dominio de la nobleza y la monarquía y de resistencia municipal ante los amagos del centralismo. Los municipios se resistían a perder sus fueros y privilegios.

Diego de Velásquez Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares; el capitán contrataba con comerciantes y banqueros los fondos necesarios o el suministro de barcos, provisiones, municiones y pacotilla para el trueque, a cambio de compartir las presas y el botín obtenido; tenía también que reclutar a los miembros de la expedición.

La expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el Gobernador Velásquez y el mismo capitán invirtió toda su fortuna, que no era mucha en ella, además contó con el dinero que le prestaron particulares en Cuba.

La corona se limitaba a autorizar directa o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento que se llamaba capitulación. Cortés no contó con la debida capitulación por lo que Velásquez , le entregó un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas durante el viaje, entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes; se prescribía sondear puertos y mares; decir a los naturales que iban por mandato del Rey a visitarles y que vinieran a su obediencia; informarse sobre las cruces adoradas por

los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves; hacer relación de la tierra y sus particularidades, etcétera.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velásquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que el capitán apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519.

Cortés no había sido facultado por Diego de Velásquez, para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o prisión. Cortés tenía formación jurídica, ya que estudió en la Universidad de Salamanca dos años de Derecho y según señala Ochoa Campos,⁷ había sido alcalde mayor en Cuba.

El Municipio estaba en su apogeo, en la mente de los expedicionarios por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; mediante la fundación de nuevos centros de población.

Así para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velásquez.

El primer Municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Bernal Díaz del Castillo nos relata que:

⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 94.

“Ordenamos hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca.”⁸

“La fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio⁹, es la de 10 de julio de 1519.”¹⁰ Antonio de Solís en su libro La Conquista de México, nos narra cómo quedó integrado el primer Ayuntamiento:

“Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico.

Nombróse también el escribano del Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la cruz.”¹¹

Ante este ayuntamiento, Hernán Cortés renuncia al gobierno del ejército que poseía, según Solís, sin otro título que un nombramiento de Diego de Velásquez, que fue con poca intermisión escrito y revocado.

“El Ayuntamiento en quien reside hoy la representación de nuestro Rey, puede en su real nombre proveer al gobierno de sus armas.”¹²

⁸ DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España, p. 72.

⁹ Debo mencionar que al hacer referencia a la instalación del primer municipio me refiero a que el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, fue el primer municipio fundado en lo que ahora conocemos como el continente Americano.

¹⁰ DE SOLIS, Antonio. Historia de la Conquista de México. México, Ed. Cosmos, 1977, pag. 85.

¹¹ DE SOLIS, Antonio, Historia de la Conquista de México, México, Ed. Cosmos, 1977, p. 84.

¹² DE SOLIS, Antonio, Historia de la Conquista de México, México, Ed. Cosmos, 1977, p.85

El Ayuntamiento aceptó la renuncia de Cortés y le nombró Capitán del Ejército y Justicia Mayor, transformándose la calidad del ejército, ya que ahora no tiene soldados de una expedición, sino que forman la milicia comunal y su obligación principal es de defender la autonomía municipal, inclusive en contra del Gobernador de Cuba.

1.4. En la época colonial

Es necesario estudiar la organización municipal en el orden político y administrativo, durante la época colonial, pues lo importante no es mencionar que existía, sino que el municipio se convirtió en una autentica comunidad social, circunscrita a una localidad determinada, arraigando a los colonos por su propia voluntad o por la fuerza de la ley de esa tierra

Con las ordenanzas de Cortez de 1524 y 1525, que son los más antiguos documentos que regulan la vida municipal; Toribio Esquivel Obregón las presenta en su obra.

“Las de 1525 contienen:

- Las primeras cinco imponen la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar;
- De la sexta a la octava ordenan la obligación del cultivo de la vid, de acuerdo con los indios que les fueron asignados;
- De la novena a la decimotercera se ocupan de la obligación de otorgar a los indios la fe católica;
- La decimocuarta prohíbe exigir a los indios el pago de tributo de oro, y;
- De la decimoquinta a la decimonovena indican a los españoles la obligación de residir en el país durante ocho años, como mínimo, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí; además les otorgaba la seguridad de

pertenencia de los indios, pudiendo heredarlos a sus descendientes; ordenaba que los que fueran casados en España, mandaran por sus mujeres, y los que no lo fueran debían hacerlo en un termino de un año y medio y en el mismo plazo debían construir su casa; la decimonovena además proveía la justa compensación y premio de los servicios prestados a la corona por la conquista.”¹³

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Con la fundación del primer municipio, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el **22 de abril de 1519**, se dio el primer paso para la organización del cuerpo político y jurídico conocido como ayuntamiento en el Continente Americano.

En un principio se realizo la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- A.-** Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- B.-** Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- C.-** Cooperar en el proceso de evangelización.

¹³ ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, México, Porrúa, 1984, p.p. 326-327.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

1.5. En la guerra de Independencia

Después de tres siglos de denominación colonial, la figura del municipio se encuentra en una gran crisis económica y política, por la nula participación democrática y por que sus atribuciones y autonomía estaban prohibidas. La independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y la Revolución Francesa en 1789 Influieron en las ideas de Libertad y autodeterminación de los

pueblos de América, los que aprovechando la debilidad manifiesta de la Corona Española, ocasionada por el desastre de Trafalgar en 1805 y, posteriormente, la ocupación de la península Ibérica por las fuerzas de Napoleón en 1808, promovieron los movimientos de insurrección en contra del Imperio Español. Así las cosas, en el ayuntamiento de la Ciudad de México inició un movimiento de Independencia y el 08 de agosto de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Sindico del Cabildo, expresa la doctrina de la Soberanía Popular a través de sus órganos inmediatos. Su planteamiento fue hecho a la Real Audiencia, y al Virrey José de Iturrigaray para que se declararan inexistentes las abdicaciones de Carlos IV y de Fernando VII; que se desconociera a cualquier funcionario que pretendiera venir a gobernar a la Nueva España y que el Virrey gobernara por la Comisión del Ayuntamiento y en representación del virreinato. Con esto se pretendía que Fernando VII conservara su Corona, pero, que no pudiera disponer de los reinos a su arbitrio.

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

1.5.1. La Constitución de Cádiz

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

“Respecto al ayuntamiento establecía:

- a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.”¹⁴

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX

1.5.2. Plan de Iguala

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución Española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

¹⁴ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2002, p.p. 106-107-108.

1.6. El México Independiente

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

1.6.1. Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824 y estuvo en vigor hasta el año de 1835.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: “*La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal.*”¹⁵ Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

El Congreso constituyente de 1824 fue presidido por don Lorenzo de Zavala, en ese año se plasmó en el acta constituyente del pueblo mexicano, como hemos visto, la liberación definitiva de su dependencia colonial. El triunfo de la República sobre la falacia imperialista del criollo Iturbide. Con ello se favoreció en 1824 el

¹⁵ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, <http://es.wikipedia.org/wiki/Mexico>.

principio de la soberanía nacional y dejó en libertad a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

1.6.2. En la Constitución de 1836 (Las Siete Leyes Constitucionales).

A estas leyes constitucionales se les conoce como Constitución de la República Mexicana de 1836, o Constitución de las Siete Leyes, la primera de ellas promulgada el 15 de diciembre de 1835 bajo el nombre de bases constitucionales, y las otras seis el 30 de diciembre de 1836.

No obstante lo nefasto del centralismo en general y la inconformidad popular a esta constitución, por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional.

En 1836, lo Constitución Centralista decía que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero en marzo de 1837 una nueva ley suprime a los ayuntamientos, restableciéndose nuevamente en 1845. En 1848, se expide el Plan de Arbitrios sobre los fondos municipales y en ese mismo año Santa Anna suprime los alcaldes

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales* las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del **22 de agosto de 1846** se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos.

1.6.3. La Constitución de 1857

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el **artículo 72** se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un concejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos,

alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

1.7. En el Porfiriato

Con la reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabiliza, pero con la llegada al poder de Porfirio Díaz, la centralización destruye la vida municipal. A través de los Jefes Políticos, el gobierno ejercía de manera directa su poder unipersonal en los asuntos económicos, sociales y políticos del municipio. Las jefaturas políticas y el régimen latifundista eran antagónicos a la organización comunitaria local.

Los treinta años de dictadura hacían imposible el desarrollo democrático y el pueblo demandaba, además de la restitución de sus tierras, elegir a sus propias autoridades y que los prefectos dejaran de intervenir en la vida municipal.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no eran ejercidas por estos, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

1.8. Durante el movimiento revolucionario (El Movimiento Social de 1910-1917).

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano del 1º de julio de 1906, propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Plan de Guadalupe: en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

1.9. La Constitución de 1917

Ante el congreso, el primer jefe de la nación don Venustiano Carranza, leyó un discurso y procedió a entregar al constituyente su proyecto de constitución, por su importancia vale la pena destacar lo que expreso sobre el municipio.

“El municipio independientemente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto publico y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable”.¹⁶

Los historiadores y aun los constitucionalistas mexicanos, al hacer sus narraciones sobre el acontecimiento mas importante de nuestro país, como lo es la revolución mexicana, refieren con profunda emoción el ideal y postulado máximo de la lucha; la justicia social, aspecto fundamental para el desarrollo y progreso de una nación.

“Durante el siglo XIX, y aun mas marcado, durante los 34 años de dictadura de Porfirio Díaz (incluyendo los cuatro años de gobierno del general Manuel González) los ayuntamientos padecieron y sufrieron la injerencia del poder central,

¹⁶ LOPEZ SOSA, Eduardo, Derecho municipal mexicano, México, Universidad autónoma del Estado de México, 1999, p. 75.

de los prefectos, jefes políticos, subprefectos, en menoscabo de su libertad y de su autonomía, por ellos, la lucha por la libertad municipal se convirtió en postulado que anhelaba el establecimiento de la democracia desde su base, aboliendo las jefaturas políticas e instalando el municipio libre en México.”¹⁷

La impopularidad de los jefes políticos, ganada a pulso por su crueldad y despotismo, propicio que se desplegara la bandera de la autonomía municipal durante el movimiento revolucionario que trastoco la vida política y social en México.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los municipios.

El 5 de febrero de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes.

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

¹⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, México Ed. Porrúa, 1985, p. 235.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”¹⁸

1.9.1. El municipio en la actualidad

El 3 de febrero de 1983 con la octava reforma al artículo 115 constitucional, se reestructuro este al convertir sus cinco fracciones en diez, tratando así de regular las relaciones de las autoridades estatales con la municipales, y definen las atribuciones que consideran le corresponde al los municipios, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a)** Faculta a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b)** Existencia de regidores de representación proporcional.
- c)** Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d)** Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e)** Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f)** Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g)** Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

¹⁸ LOPEZ SOSA, Eduardo, Derecho municipal mexicano, México, Universidad autónoma del Estado de México, 1999, p. 79.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos.

En la actualidad debemos reconocer que se ha avanzado muy poco en lo que respecta al desarrollo municipal, pues no se le ha otorgado el pleno reconocimiento de su libertad, ya que este sigue siendo considerado como un nivel de gobierno, el mas bajo de los tres, el que debe estar sujeto al arbitrio de los gobiernos federal y estatales, y mientras se le siga conservando en ese mismo estado jurídico, no se vera al municipio como una expresión del federalismo mexicano, y este seguirá siendo un ideal, el cual algún día, este país podrá alcanzar y con ello, su desarrollo

“En este momento existen 2,439 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.”¹⁹

¹⁹ <http://www.inafed.gob.mx/wb2/>

Capitulo II

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN AL MUNICIPIO Y FACULTAN AL AYUNTAMIENTO.

2.1. Texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A finales de 1916 se reunió en Querétaro el congreso constituyente que aprobó la nueva constitución que entro en vigor el 5 de febrero de 1917, el proyecto constitucional que sobre el municipio presentó Venustiano Carranza en 1916²¹ decía:

“Los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado.”²²

La comisión constituyente consideraba que a este proyecto le faltaba referirse a la autonomía financiera del municipio por lo que propuso un nuevo punto que hacia referencia a la misma y que fue un punto de gran discusión en los debates del constituyente, en donde no todos los diputados estaban de acuerdo en otorgarle al municipio la libertad necesaria para que este pudiera alcanzar la autonomía que le

²¹ El 1 de diciembre de 1916 al dirigir un mensaje a los constituyentes reunidos en Querétaro, Venustiano Carranza manifestó, acerca del municipio lo siguiente: “El Municipio independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes...” (Véase ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2002, p. 127.) seguramente recordando sus días de presidente municipal en Cuatro Ciénegas, siendo seguramente por esta experiencia vivida que fue uno de los revolucionarios que estableció los principios sobre los cuales debería desarrollarse el Municipio mexicano

²² ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2002, p. 128.

permitiera su pleno desarrollo. Con ello en la redacción del artículo 115 constitucional no se establecieron los lineamientos para que el municipio fuera autosuficiente, de esta manera, el 31 de enero de 1917 se aprobó por votación del constituyente el artículo 115 constitucional que quedo de la siguiente manera:

“ART. 115.-Los estados adoptaran, para su régimen interior. La forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado;
- II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrara un diputado propietario y uno suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de el, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”²³

La Constitución de 1917 fue la primera de tipo federal en consagrar al municipio libre como base de su división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, dentro de su artículo 115, en donde cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que existan autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado, otorgándole también al municipio la facultad de administrar libremente su hacienda e investirlo de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

2.2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en materia de servicios públicos.

El artículo 115 constitucional regula la organización de los estados de la federación, postula al Municipio libre como base de su división territorial y su organización política y administrativa, además de regular algunos aspectos del poder ejecutivo federal, estatal y del legislativo estatal.

2.2.1. Reforma del 6 de febrero de 1976.

f) Sexta reforma

Publicada en el diario oficial de la federación el 6 de febrero de 1976.²⁴

²³ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2002, p.p. 137-138.

²⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha viernes 6 de febrero de 1976.

Adicionando las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de igual forma señaló la capacidad de los gobiernos municipales, estatales y federal para planear, regular y coordinar el desarrollo de comunidades demográficas integradas por municipios de dos o más entidades federativas.

2.2.2. Reforma del 3 de febrero de 1983.

h) Octava reforma

Publicada en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983²⁵, convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

El gobierno centralista redujo a su mínima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos estatales, los cuales dependían del gobierno federal, y estos los gobiernos estatales eran, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; impidiendo el desarrollo cívico y político del municipio, por lo que las decisiones más importantes del municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes a tales límites que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que estas se realizaban materialmente en su territorio, por ello no existe capacidad en el municipio para organizar y formular sus propios proyectos.

El nivel municipal había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la

²⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 3 de febrero de 1983.

falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa.

Estas reformas le otorgan algunas atribuciones al municipio, además regula las relaciones de las autoridades del estado y del municipio.

Las materias que se regularon fueron las siguientes:

a) Servicios públicos

Anteriormente existían dos criterios para determinar el campo de actividades del municipio; el primero enunciaba que el campo de actividad del municipio estaba integrado por las necesidades locales y su función era satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión que necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión, señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno federal o el gobierno estatal, sea de competencia municipal. Este criterio dejaba a las autoridades federales y estatales determinar cual era su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del municipio.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socioeconómicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; se deja al criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuales con el concurso de los estados, esta reforma a pesar de delimitar las funciones y atribuciones de los municipios, los deja subordinados a

las decisiones de los estados ya que estos son quienes definen las actividades que los municipios tendrán a su cargo.

b) Seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos

Una de las relaciones que no estaba bien definida es la facultad de las entidades federativas, para intervenir en los casos en que no existiera ayuntamiento en algún municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes. Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas algunos se excedían y utilizaban esta facultad que era amplísima para controlar políticamente el ayuntamiento, haciendo nula toda libertad política del municipio.

Para resolver esta cuestión, fueron adicionados con las reformas de 1983 tres párrafos a la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros, se establece que las causas graves por las cuales puede declararse esta situación deberán de ser señaladas en la legislatura local, consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la legislatura del estado correspondiente y que la declaración debería ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes²⁶.

²⁶ Los párrafos adicionados a la fracción primera fueron los siguientes: “Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediese que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos, a los concejos municipales que concluyan los periodos respectivos.

La finalidad de esta reforma era la de fortalecer la libertad política del municipio, proveer de estabilidad a los ayuntamientos, pero la ley se quedo corta, ya que no suprime esta intromisión que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se acepta, ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, para la suspensión y revocación de los mismos, limitando las causas a las que la ley estatal considere como graves y además dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados, pero no fortalecen la libertad política municipal, solo establecen la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados.

c) Representación proporcional

Para lograr la participación de los habitantes del municipio en el proceso electoral, se reformó el ultimo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional para que los integrantes del ayuntamiento representaran la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; se dispuso que todos los ayuntamientos se integraran con representantes de mayoría proporcional.

d) Hacienda municipal

Una de las limitaciones más graves que tiene el artículo 115 constitucional, es la de no haber podido regular la vieja fórmula que aprobó el constituyente de 1917, ya que dejó facultades amplísimas a la legislatura de los estados para que le fijara al municipio sus recursos económicos.

Si alguno de sus miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.” Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 3 de febrero de 1983.

Es necesario encontrar una formula que garantice al municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo de asegurar el ejercicio real de su libertad; en la prestación de servicios públicos, las reformas de 1983 tratan de lograrlo al devolverle los ingresos que le corresponden al municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

1. Las Fuentes de sus bienes
2. Las contribuciones sobre propiedad raíz
3. Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Solo se señalan los ingresos mínimos, los fundamentales, ya que se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del municipio, además, se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales, también se prohíbe establecer exención o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces, sobre la prestación de servicios públicos.

Se dispone que los legisladores de los estados, aprobaran las leyes de ingresos de los ayuntamientos y analizaran la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios ayuntamientos en base de sus ingresos disponibles

Por lo que respecta a una de sus fuentes fundamentales como son las participaciones federales, estas serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a los montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los estados.

Sigue prevaleciendo la política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer el municipio y por otro lado, el temor de que haga mal uso de esa libertad y por ello se implemento el control, en lo que respecta a las participaciones federales, donde se sigue con la formula general indefinida y sujeta al criterio de la legislatura estatal, además se deja al municipio en un estado de indefensión, al no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades, el ayuntamiento carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales, así que la única alternativa que tiene, es la conciliación y coordinación de intereses, en donde siempre esta en desventaja.

e) Orden jurídico

Los cabildos poseen facultad para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, algunos municipios han reglamentado inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan, sin embargo se cuestiona la facultad legislativa del municipio, hay una ejecutoria de la suprema corte de justicia de la nación, que niega tal posibilidad.

Massieu menciona que algunos bandos y reglamentos municipales eran expedidos por los gobernadores o bien por los presidentes municipales y no por los ayuntamientos, en conjunto.

Pretendiendo superar esas limitaciones se precisa en las reformas del 3 de febrero de 1983 la facultad de los ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la legislatura estatal.

Es importante, superar estas limitaciones, en virtud de que una de las necesidades de los vecinos de un municipio es la regulación de las relaciones que puedan surgir entre los mismos vecinos y entre estos y las autoridades municipales, con motivo de la prestación de servicios públicos municipales.

Esta facultad reglamentaria la debe de tener el municipio en virtud de que la libertad que requiere implica facultad de autodeterminación, capacidad para darse su propia normatividad.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse respecto a las decisiones políticas de los habitantes del municipio, estas decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello es necesario que el ayuntamiento sea dotado de facultades reglamentarias.

En el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional de 1983, se sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y no como lo que es un auténtico orden de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas. La diferencia esencial entre ley y reglamento, es el órgano que lo expide, la ley se expide por un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo, en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal.

El municipio es un orden de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en norma y ejecutarla. Los problemas que afectan al núcleo fundamental del estado que es el municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos, por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus funciones.

No es posible que el municipio exista como un orden de gobierno con una sola función administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

Considero que el municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado, deliberativo, en una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, e inclusive la representación proporcional constituye un sistema de integración legislativa.

El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía, complementa una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular.

Las normas que expide el ayuntamiento no tienen las características enunciadas, ya que no desenvuelven una ley y no hay ley que diga como se han de satisfacer los servicios públicos; las constituciones federal y locales, señalan al municipio sus atribuciones pero ni las leyes orgánicas municipales, ni otras leyes regulan los servicios.

A pesar de que la constitución dispone que los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos se expedirán de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, estos se concretaron a adecuar sus constituciones y leyes orgánicas a la constitución federal, sin establecer las leyes que sirvan de base para desenvolver o desarrollar reglamentariamente dichas leyes.

En las legislaciones estatales reconocen como titular del poder ejecutivo municipal al presidente municipal y señalan que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas y que solo pueden ejercer su autoridad dentro del cuerpo colegiado.

f) Desarrollo urbano

El crecimiento desordenado es uno de los problemas mas graves que afectan a nuestro país, por ello es necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano. Es necesario que el ayuntamiento pueda prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos y contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esta planeación. Buscando resolver esto desde 1976, se le dieron facultades al municipio y con las reformas de 1983 se amplían en la fracción V del artículo 115 constitucional.²⁷

g) Relaciones laborales

Con las reformas de 1983, la fracción IX del artículo 115 constitucional se integro permitiendo que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se rigieran 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 y sus disposiciones reglamentarias. Observando los municipios estas mismas reglas en lo que a sus trabajadores se refiere.

La fracción IX faculta a los legisladores locales a regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado y del municipio, debiéndose basar en lo dispuesto en el articulo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias,

²⁷ Artículo 115 constitucional fracción V. “Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias”. Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 3 de febrero de 1983.

pero sin precisar en cual de los dos apartados, si el “A” o el “B” le servirán de referencia.

2.2.3. Reforma del 17 de marzo de 1987.

i) Novena reforma

Publicada en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987²⁸; excluye las disposiciones que contienen regulaciones de carácter estatal y se dejan exclusivamente las municipales. El nuevo texto de la fracción octava, solo conserva el principio de representación proporcional para la elección del ayuntamiento y la indicación de las relaciones de trabajo, entre el estado y sus trabajadores, indicando que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales.

2.2.4. Reforma del 23 de diciembre de 1999.

j) Décima reforma

Publicada en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre de 1999²⁹. Se reformaron los párrafos: primero, cuarto y octavo de la fracción I del artículo 115, se reconoce expresamente la naturaleza del municipio como un orden de gobierno, se sustituye en el párrafo primero de la fracción I la palabra “administrado” por la de “gobernado”, este cambio de terminología, fortalece al municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un

²⁸ Diario Oficial de la Federación de fecha martes 17 de marzo de 1987, reforma hecha 4 años después de la anterior.

²⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 23 de diciembre de 1999, reforma hecha 12 años 9 meses después de la anterior.

órgano de gobierno, el termino administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

Se expresa que el único y exclusivo órgano de gobierno del municipio lo es el ayuntamiento, excluyéndose a autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado, así mismo se prohíbe cualquier otro ente, organismo, dependencia o institución paralela al ayuntamiento que pueda subsistir o competir con la legitima autoridad del municipio, como lo es, la del ayuntamiento por ser esta la única y exclusiva instancia de gobierno municipal.

Se establece que el ayuntamiento se integre por un presidente municipal y el numero de regidores y síndicos que señale la ley, con esto se garantiza la integración de un órgano colegiado de gobierno y así mismo para fortalecer este principio de colegiación y de respeto al numero de integrantes, se señala que cuando por alguna circunstancia se deba designar concejo municipal que sustituya al ayuntamiento, este deberá de ser colegiado y con el mismo numero de integrantes señalado para el ayuntamiento sustituido.

La política mexicana de concentración del poder, impedía que se reconociera cuando menos formalmente al municipio, como un orden de gobierno y al ayuntamiento, como el titular de este.

A esta fracción II, se le adiciono un texto que establece la finalidad de la normatividad y que dice lo siguiente: “Que organice la administración publica municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” y en el otro párrafo, se establece el objeto de las leyes estatales que deberían de expedirse, delimitando en cinco incisos los alcances de las leyes estatales, precisando que deben de ser bases generales, con esto se amplia y se aclaran los aspectos que deben de ser regulados de las normas municipales, es importante comentar que

en el inciso a) se establece que las bases generales deberán de regular el procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y los órganos para decidir controversia, esto es congruente con lo que dispone el artículo 102 constitucional en el sentido de establecer tribunales de lo contencioso administrativo.

En el inciso b) se limita la intervención de las entidades federativas, ya que en algunos estados se establecía como requisito de validez de los actos, en que se afectara el patrimonio inmobiliario o de aquellos que trascendiesen el periodo del ayuntamiento, deberían de ser aprobados por las legislaturas y ahora en la nueva reforma se reducen los requisitos, estableciendo que basta con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos.

Fracción III, de los servicios públicos a cargo de los municipios.

Se establecen los servicios que son de competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el estado, salvo cuando el ayuntamiento quiera subsidiar al estado algún servicio pero con absoluta libertad para decidir por parte de los miembros del cabildo, es importante comentar que no debe tratarse solo de prestar el servicio público, sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y de desarrollo, participación comunitaria, etc. Y concretamente se detalla más el servicio público, por ejemplo en el inciso a) se habla de drenaje y del tratamiento y disposición de sus aguas residuales, en el inciso c), en materia de limpia se precisa la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, con esta precisión se fortalece el criterio de exclusión privilegiando la competencia del municipio y eliminando de ella a cualquier otra autoridad.

En el inciso g) se establece que además de los servicios de calles, parques y jardines, también será el relativo a su equipamiento, en materia de seguridad publica se modifico para precisar que esta será en los términos del artículo 22 constitucional, el cual establece un concepto más amplio y complejo que el de mera policía preventiva municipal, que se le daba con anterioridad.

Fracción IV, en materia hacendaría.

Se adiciono el inciso c) para establecer que todo municipio, propondrá a las legislaturas estatales, sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y así mismo las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Fracción V, facultades en materia de desarrollo urbano.

En esta área se realizo una reforma de carácter de estructura de orden, ya que la fracción anterior contenía una serie de atribuciones en un párrafo compacto y ahora con la reforma se desglosan con mejor orden y sistema dividiéndose en nueve incisos, clarificando y precisando cada una de las materias, las que por su naturaleza son coincidentes de los tres ordenes de gobierno, para dar certidumbre y precisión jurídica se dice que el municipio concurre en la planeación regional; en los programas ecológicos y de protección al ambiente y en la materia de transporte publico, en el ámbito espacial de su competencia.

Fracción VI, relativa al mando de la policía preventiva municipal.

La reforma precisa con claridad la atribución del presidente municipal para mandar a la policía preventiva municipal, se precisa que el gobernador del estado puede transmitir ordenes a la policía en los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden publico, como es de verse se acota, se limita la posibilidad del gobernador para mandar a la policía y solo puede transmitirle ordenes en los casos excepcionales señalados, sin embargo por lo que respecta al ejecutivo federal, no se limito su facultad como se hizo con el ejecutivo estatal y se establece que el ejecutivo federal tendrá el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente, es recomendable que se acote esta disposición en el mismo sentido que se hizo con la del ejecutivo estatal, para que tenga autonomía.

2.2.5. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la actualidad.

Después de haber sido reformado por once ocasiones el articulo 115 constitucional se ha desarrollado buscando otorgarle al municipio esa libertad que se buscaba con el proyecto de Venustiano Carranza y que desde el constituyente de Querétaro de 1917, no pudo alcanzar su libertad plena al coartarle su autonomía económica misma que hasta la actualidad sigue estando sujeta a las disposiciones de las legislaturas estatales.

A pesar de las reformas hechas al articulo 115 constitucional, todas ellas hechas con la finalidad de adecuar al municipio a la realidad social por la que en el momento de la reforma atravesaba el mismo, se sigue considerando a este de acuerdo a la constitución vigente, como la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de los estados que forman la republica mexicana, otorgándole al municipio la calidad de un tercer orden de gobierno al reconocerle un órgano de gobierno propio integrado por un presidente municipal y

un numero de regidores y síndicos determinado de acuerdo a la ley expedida por la legislatura del estado al que corresponde el municipio individualmente, además de reconocer que el municipio tiene personalidad jurídica y darle la libertad de manejar su patrimonio conforme a la ley expedida por las legislaturas estatales, así como darle igualmente la libertad para aprobar bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con la finalidad de organizar la administración pública, regular materias, procedimientos, funciones y servicios públicos del municipio, pero de acuerdo a las leyes en materia municipal que deben de acuerdo con nuestra constitución federal ser expedidas por las legislaturas de los estados.

Entonces para que otorgarle la calidad de orden de gobierno y considerarlo como base de la organización política y administrativa y otorgarle funciones y servicios públicos propios al municipio si este se encuentra sujeto al arbitrio del gobierno estatal de acuerdo con nuestra constitución federal

2.3. Marco Jurídico que otorga facultades a los ayuntamientos en materia hacendaría.

Ha sido el aspecto hacendario el talón de Aquiles del Municipio Mexicano, situación que surgió desde el constituyente de Querétaro. La Hacienda municipal era y sigue siendo un tema candente, aquellos diputados se preocuparon por explorar varias fórmulas que dotaran de recursos suficientes a los ayuntamientos, esta preocupación esta muy presente en nuestro país.

“De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre

administración hacendaría, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluye en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la Hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que en la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaría.³⁰

El artículo 115 constitucional establece en sus fracciones II y VI respectivamente, que los Municipios administrarán libremente su hacienda y manejarán su patrimonio conforme a la ley, el cuál se formará, por:

- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria
- Las participaciones federales.³¹
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

³⁰ Controversia Constitucional 4/8. Ayuntamiento de Puebla, y otros del mismo estado. 10 de febrero de 2000.

³¹ Debo hacer mención que las participaciones federales, que como el inciso lo dice son cubiertas por la federación, esta ultima no establece ni la forma, ni la proporción en que estas serán repartidas a cada municipio integrante de los estados de la Republica Mexicana, otorgando esta facultad a las legislaturas de los estados, y es debido a esta situación que los municipios no cuentan con una aportación del gobierno federal suficiente para su debida manutención y mejoramiento ya que las legislaturas estatales destinan el 20% de las participaciones federales que se les otorgan anualmente para la manutención de los municipios que los integran y el 80% restante es destinado para la manutención del gobierno estatal, siendo esta división por demás desmedida ya que como es sabido todos, los estados de la Republica Mexicana están integrados en su totalidad por municipios, y es en estos donde se necesita mayor inyección de capital, si lo que queremos es el progreso y desarrollo de los estados y de la nación.

Capitulo III

COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

3.1. DEFINICION DEL MUNICIPIO

La palabra municipio es de origen romano, etimológicamente derivado del vocablo latino *municipium*, con raíces es *munis*=carga y *civitas*=ciudad, que en sentido figurado significa “el trabajo de la ciudad”

Según las fuentes latinas la palabra *municipium* tiene un triple significado:

- 1) La población fortificada,
- 2) El cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, y
- 3) Los habitantes de las mismas poblaciones.

Juan Iglesias comenta: “Las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre del municipio de *munus munare* que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive militar.”³¹

Es la cultura griega, a través de la polis o ciudad-estado, donde se encuentra la primera asociación humana de carácter político dotado de verdadera autonomía, entendiendo ésta, como la capacidad o facultad de dirigirse por sí misma con plena autarquía, manifestada por su autosuficiencia política y económica, cuya población se conformaba con tres categorías políticas, con diferencias exclusivamente derivadas del disfrute de libertad: los esclavos que por carecer de

³¹ IGLESIAS, Juan, Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado, México, Ed. Ariel, 1997, Pág. 25.

ella no se consideraban como personas, aunque tampoco como cosas, a la manera romana, sino parte necesaria de la población; la segunda se integraba por los metecos o extranjeros, quienes gozaban de total libertad, pero carentes de derechos, podían elegir y ser elegidos, pero únicamente en su *demos* de origen, y aquellos que tenían la ciudadanía y gozaban de libertad.

De este concepto partía el principio de igualdad de todos, pero dentro de su categoría. Existía, además otra división de carácter social: los plebeyos y los dorios o aristócratas a los que se sumaba otra capa, la de los ilotas de Lacedemonia, casi esclavos pero con ciertos derechos.

Moisés Ochoa Campos, dice que, “el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de agrupación local.”³²

Gabino Fraga quien considera al municipio como un “órgano descentralizado por región, que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.³³

De lo anterior se entiende al municipio como una agrupación natural de familias, asentada en una circunscripción territorial, formando, una colectividad con fines propios y la capacidad de autogobernarse.

³² OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, México, Ed. Porrúa, 1985

³³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 2005.

De igual manera y de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende al municipio mexicano como una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial, que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, el cual constituye un orden de gobierno con capacidad para alcanzar sus fines y autogobernarse, estando bajo el gobierno inmediato y directo de un ayuntamiento.

3.2. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El estudio de la evolución histórica del municipio en el campo de la investigación socio-jurídica, es importante, ya que este es considerado como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos.

El municipio tiene dos aspectos fundamentales:

El sociológico, como unidad social, local, de vecindad; y, el político, como institución política y administrativa de los estados de la República, de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

El municipio como institución política se integra por una población asentada en un territorio determinado, regido por un gobierno, con lo anterior podemos apreciar que los elementos del municipio son población, territorio y gobierno.

Estos elementos coinciden con los elementos fundamentales para la existencia del estado moderno de derecho; esto debido a que el surgimiento del municipio y la evolución del mismo dio paso a la creación de dicho estado moderno, como se ha hecho mención a través del presente trabajo.

3.2.1. Territorio

Uno de los elementos esenciales del municipio, es su territorio, un municipio sin territorio es inimaginable.

El territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etc.

En nuestro país, en el que de acuerdo al artículo 115 constitucional, los estados deben tener como base de su división territorial al municipio, sucede que todos los terrenos que se encuentren en la República, pertenecen a uno de los municipios que la integra, con excepción de los del Distrito Federal; de aquí que puedo afirmar que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales que se encuentran dentro de esta, y el territorio nacional es la suma del de las entidades, más el que corresponde al Distrito Federal.

Tal es la importancia del elemento territorial que el municipio ha sido identificado con su territorio, aunque no se debe olvidar que el municipio es un todo y no podemos identificarlo con una sola de sus partes.

Para precisar el concepto de territorio municipal, tomare el concepto de Kelsen, quien indica que "territorio es el ámbito espacial de validez de una ley"³⁴; en un estado federal como lo es el nuestro, se encuentran tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

³⁴ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, México, Ed. Nacional, 1979, Pág. 181.

Por lo que respecta a este elemento, debo señalar que el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del estado; por lo tanto, el municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio.

El Dr. Acosta Romero dice: “la coexistencia del municipio, la entidad federativa y la federación dentro de un mismo territorio, se explica a través de tres círculos concéntricos, de los cuales en el interior corresponde al municipio, el medio a la entidad federativa y el exterior a la federación.”³⁵

Así se puede entender a los municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden del mismo deben de resolverse en el círculo siguiente.

De aquí que se tenga que el territorio del municipio no es una parte que desintegre la entidad federativa, sino por el contrario, es una porción que unida a las semejantes, integra a la propia entidad, la que a su vez en similar nexo integra a la federación.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales de los estados, señalan los municipios con los que se integra el propio estado, en algunas leyes se mencionan también sus cabeceras municipales; otras establecen las partes integrantes de cada municipio como Chiapas y Baja California que precisan específicamente el territorio de cada municipio hasta sus colindancias.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, ED. Porrúa, 2003, Pág. 323

Se tiene entonces que territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio en el cuál se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad del pueblo y el gobierno del mismo.

3.2.2. Población

Para obtener un concepto de población se parte de la mención hecha por Jellinek que refiere que “Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población.”³⁶

Kelsen, complementa a la anterior diciendo que:

“Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en orden jurídico unificado.”³⁷

El término población es sumamente amplio. Por una parte se entiende tanto como un conglomerado establecido en un territorio determinado, como a quienes momentánea o temporalmente se encuentran en él sin residir permanentemente. De ahí, que en la teoría general del estado, se utilice el término pueblo como la acepción correcta de sus dos sentidos el sociológico y el jurídico.

La sociología entre sus variados y múltiples significados, entiende por pueblo la esencia de una sociedad, la base de la cultura misma, que no debe nunca confundirse con la idea de gente porque esta es la formación de la población *in genere* como unidad de medida en tanto el pueblo es el producto y proceso de la gente en las diversas interacciones del medio físico, regional y de asociaciones de individuos.

³⁶ JELLINEK, G. Teoría General del Estado, México, Ed. Continental S.A., 1958, Pág. 332.

³⁷ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, México, Ed. Nacional, 1979, Pág. 196.

Así bien, en los múltiples estadios de la humanidad se encuentran muy diversos pueblos aún dentro de una misma sociedad que se podrían llamar sociedad principal.

En sus diferentes capas sociales una acepción más de pueblo es la relativa al concepto de raza, tan desarrollada en los tiempos modernos principalmente por Gumpowicz, tomada en Alemania por Hitler para establecer la llamada raza superior, siendo como es que únicamente existe una sola raza, la humana, formada precisamente por distintos pueblos,

Existe asimismo el concepto de pueblo universal, que va más allá del puro concepto étnico con el equivoco de considerarlo primitivo o rudimentario, aunque cabe la denominación, cuando se hace referencia a ciertas características, como el folklore, los cantos, vestimenta y otros análogos,

Por pueblo se entiende, el tipo de comunidad urbana constituido por cualquier aldea grande, o pequeña ciudad, que suele calificarse sociológicamente por su población y jurídicamente por su administración municipal con ayuntamiento.

En conclusión, la población es un conjunto indeterminado de personas, cuyos usos, costumbres, tradiciones, alimentos y diversas características más son, o pueden estar dentro de una sociedad heterogénica, asentada, en un mismo territorio.

Es importante destacar que debe existir una relación de vecindad entre la población del municipio, que constituya una manifestación significativa de identificación entre la misma, así como una proximidad de intereses que lo distinga de otras instituciones, incluyendo el propio estado.

3.2.3. Gobierno

Se entiende por gobierno al órgano que debe proteger y tutelar los valores de la convivencia humana, actuar de manera subsidiaria con las familias; en cuanto a la prestación de servicios públicos, lo cual en el caso del municipio, le corresponde al ayuntamiento; teniendo este la responsabilidad, además debe cuidar y aprovechar los recursos con los que cuenta, a favor de la población, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la misma.

Es necesario ampliar en cierta medida este concepto de gobierno para hacerlo más completo, toda vez que es el equivalente del poder como elemento fundamental para la existencia del estado moderno, es decir que el gobierno debe ser considerado como el eje para el funcionamiento del municipio integrado por órganos a cuyo cargo están las personas a quienes corresponde realizar, por extensión, los fines del estado.

Por lo anterior, se debe señalar que el gobierno debe ser el encargado de mantener el orden interno y el equilibrio social de la comunidad y por ende a quien compete la prestación de los servicios públicos necesarios para el bienestar de la población en general y el progreso de su todo social o sea del municipio, teniendo este la autonomía necesaria para dirigirse en las facultades que se le han conferido buscando su desarrollo, sin que las acciones que este pretenda tomar deban ser conforme a los lineamientos que le marque el gobierno estatal, sino de acuerdo a las necesidades reales que tenga el municipio.

3.2.4. Características del Municipio

Así como el municipio por definición tiene elementos necesarios para su existencia, también debe o debería reunir algunas características que lo identificarían plenamente como tal, estas características son las siguientes.

3.2.4.1. Autarquía

La autarquía con relación al municipio, es la capacidad que tiene el ayuntamiento para autosatisfacerse, para administrarse libremente sin dependencia exterior de ninguna clase. La mayor significación de la autarquía, que no debemos confundir con autonomía, es la autosuficiencia como esencia básica de su economía.

El ente autárquico tiene una atribución nativa de facultades para desarrollar funciones que precisamente en principio no corresponde a la administración central, por lo que esta no puede delegarlas y en cumplimiento de las cuales sólo puede intervenir esta última directamente en casos excepcionales, supletoriamente, por deficiencia del organismo al cuál originalmente compete.

La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico; el primero supone la existencia de una verdadera comunidad, independientemente de sus miembros preexistentes y supervivientes con su personalidad social; en su aspecto jurídico, la autarquía supone poseer condiciones de capacidad.

Así como el estado se asegura que el municipio no rebase su esfera de acción, es necesario para que la autarquía municipal sea una realidad, que el ayuntamiento cuente con los recursos legales que definan claramente las atribuciones propias del municipio, sin que estas se encuentren sujetas a la aprobación de las legislaturas estatales impidiendo de esta forma la libre administración de la

hacienda municipal, así como un abuso de poder o una intromisión indebida de otro orden de gobierno. Se pueden ejercitar ante los tribunales administrativos, los recursos por abuso de poder del estado; y se pueden, asimismo, otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados por el ayuntamiento ante los tribunales judiciales, pero esto de nada sirve si es la entidad federativa, quien previamente a pesar de ser atribuciones propias del municipio según la ley debe aprobar la forma en que estas serán ejercidas.

Sólo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá éste desenvolverse libremente y hacer posible su autarquía.

La autarquía pues implica el reconocimiento de un principio de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentado en el respeto a los miembros de esa jurisdicción, en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva, que tiene en sí misma el principio de una vida natural propia, como una persona mayor, teniendo ante todo el derecho de administrar ella misma sus negocios.

3.2.4.2. Autonomía

Se entiende por autonomía la facultad de auto dirigirse, y puede serlo por una comunidad entera dentro de ciertos límites territoriales o de grupos independientes entre sí, con cierta independencia política, potestad de la que pueden gozar los municipios, dentro de un estado, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural, con sus fines y medios propios y por lo

tanto con su esfera particular de acción, implicando el reconocimiento por una parte del estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, pero vinculada por otros para formar una unidad mayor de la cuál forman parte.

La autonomía en fin es la capacidad de autodeterminación del ayuntamiento de conformidad con sus propias normas.

3.2.4.3. Descentralización

La doctrina, de conformidad a los fines mismos de la descentralización la han subdividido en tres categorías: por región, por servicio y por colaboración, y aunque tengan cada una de ellas sus características propias, podemos decir que, por la naturaleza misma de la descentralización, existen ciertos factores comunes a ellas como es la personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque en cuestión de nombramiento o elección de sus miembros varía según su propio estatuto jurídico de creación.

El régimen descentralizado, sigue siendo parte del propio estado, mismo que se integra con ambos sistemas para facilitar su objeto, pues de otra forma presupondría un régimen totalmente independiente, lo cuál caería en un absurdo jurídico.

El estado debe ejercer un control de la legalidad de los servicios públicos prestados para cuyo efecto conforma un sistema de revisión, e instituye la responsabilidad respectiva de los funcionarios, ya que solo se concesionan los servicios públicos no las funciones del estado.

Este sistema de descentralización por servicios contiene amplias ventajas pero también ofrece en la práctica ciertos inconvenientes. El estatuto de su creación debe recoger todos los aspectos de la prestación del servicio, como son: evitar lagunas legales, prever su propia descomposición, incluir el sistema de reforma estatutaria y demás objetos pertinentes al caso concreto.

La descentralización por colaboración, como su nombre lo indica, es la participación del sector privado en áreas específicas de actividad que corresponde al Estado realizar, y es totalmente diferente a los otros dos tipos de descentralización, toda vez su conformación tiene origen cuando el estado, por ampliación de su actividad crece desmedidamente y requiere de la necesaria preparación técnica que no conviene incorporar al régimen centralizado por diferentes consideraciones.

Así pues el Estado autoriza al régimen privado a participar en ciertas áreas donde la doctrina expresa que sea servicio de carácter público pero a cargo de una organización privada, es decir, el sector público y privado concurren para la realización de un objeto, son organizaciones colocadas en los límites del derecho público y el privado permitiendo descargar a la administración una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y autoridad sobre los administrados.

Esta colaboración puede ser de dos tipos:

1. De consulta o preparación
2. De ejecución,

Según sea el grado de participación, la Ley prevé la participación y la función, y el estatuto creado al efecto recoge las disposiciones legales, las bases necesarias y su organización.

La descentralización por región, su objeto consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Se entiende por descentralización regional, a la acción de delegar a diversas corporaciones u oficios parte de las funciones que antes ejercía el gobierno.

Es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta determinado límite, ciertas necesidades municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población.
- b) Una porción determinada de territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas

Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, por cierto elaboradas por el gobierno de la entidad federativa que corresponda.

Podría pensarse que el descentralizar, es decir, el ceder tareas, obligaciones, recursos capacidad de autogestión, no esté inmerso en la coordinación de

instancias como un proceso inserto en un sistema nacional; por tanto es fundamental que para ponerse en práctica y alcanzar sus objetivos óptimos se requieran tareas de coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La descentralización de la vida nacional está encauzada a reordenar especial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como las sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción del desarrollo de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar la tendencia concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos.

La descentralización municipal mexicana es una forma en que el estado desvincula, entre otros, los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y que siendo atribución propia del estado interviene el municipio para su prestación.

3.3. Forma de gobierno en el municipio mexicano

Para el gobierno municipal se establecen lineamientos generales en la parte inicial y en la fracción I del artículo 115 constitucional. En el encabezado se expresa que los estados “han adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre”.³⁸

Es necesario entender el párrafo inicial arriba referido y examinar sus implicaciones para el municipio como orden de gobierno. En cuanto a la expresión

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones fiscales ISEF; 2008. p 74.

“municipio libre”, considero que implica el concepto de autonomía, se debe señalar que esta expresión fue una fórmula muy común que emplearon los planes y programas revolucionarios que precedieron a la Constitución de 1917; por último, se debe observar que el texto constitucional ganaría en claridad si se reconoce sin ambages el principio de autonomía, como ya lo han hecho varias constituciones y leyes orgánicas locales.

De esta parte inicial puede afirmarse que se postula la autonomía municipal, se establecen los vínculos del municipio para con los estados y destaca la importancia que en distintos aspectos tiene esta institución.

De acuerdo a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Los artículos que hacen referencia a estos órdenes de gobierno son los siguientes:

“ARTÍCULO 3º- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación...

Fracción VIII Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios...

ARTICULO 27º La propiedad de las tierras y aguas comprendidas....

Fracción VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

ARTICULO 115. - Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.”³⁹

Por su parte Jorge Sayeg Helu, señala que: “el nuevo federalismo mexicano ya no parece asumir tan sólo los caracteres del federalismo clásico: la existencia de dos gobiernos simultáneos, sino que se enriquece ahora con ese tercer orden de gobierno: el municipal. Que merced a su plena autonomía conquistada en el nuevo texto constitucional, integra ya uno de los engranajes fundamentales de nuestro propio sistema federal. En efecto, el vigente texto de nuestro artículo 115 constitucional parece reencausar al municipio mexicano dentro de un régimen federal al que por esencia pertenece, pero del cuál habían llegado a apartarse un tanto. Las atribuciones que por él se le confieren, nos permiten hacer una equilibrada distribución de competencia, entre los referidos tres ordenes de gobierno”⁴⁰.

El municipio es un orden de gobierno, que debe contar con facultades autónomas, ya que una de sus principales finalidades es atender y resolver los problemas de sus habitantes. Además de ser la autentica escuela de la democracia, y la esfera primaria de la organización federal.

Corresponde al gobierno federal y estatal hacer valer y respetar la calidad de orden de gobierno que se le ha conferido al municipio reconociéndole facultades autónomas y plena libertad, para demostrar que no es un mero integrante de la organización de los estados.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones fiscales ISEF; 2008. P. 74.

⁴⁰ SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1987.

3.3.1. Definición de gobierno municipal

Gobierno es el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del estado a través de las diversas funciones en que éste se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan, con la finalidad de elevar la calidad de vida de las personas que integran al estado.

Por gobierno se debe entender, tanto al conjunto de órganos, así como a las funciones que estos desarrollan en el poder público, por formas de gobierno se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones. Las formas de gobierno tienen, pues, un doble contenido: los órganos y las funciones que éstos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Puede afirmarse por ende, que hay formas de gobierno orgánicas y formas de gobierno funcionales, pudiéndose combinar unas y otras dentro del régimen jurídico fundamental de un estado.

Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia. Cada uno de estos tipos, a su vez, es susceptible de subclasificarse, según veremos, así como de entrelazarse compatiblemente. Herodoto, Platón, Aristóteles y Rosseau hablan de monarquía, aristocracia y democracia, debiendo hacer mención que si bien existen estas formas de gobierno puras, que son las indicadas, también las hay impuras que son: tiranía, oligarquía y demagogia.

El municipio a través de un ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, los integrantes de este son; presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal designados por sufragio popular, libre,

secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos; además de elegir por cada miembro propietario a un suplente.

Esto permite confirmar que en el municipio se ejerce la democracia representativa en forma amplia, ya que los integrantes del ayuntamiento representan la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías.

He señalado que el municipio es un orden de gobierno y que su población por medio del ayuntamiento tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por leyes en las que se plasman las aspiraciones del pueblo; los fines que se pretenden alcanzar, las actividades que se deben realizar, se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos; de tal manera que para analizar el gobierno del municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula.

El gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran en la Constitución Federal y de la entidades federativas respectivamente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema de nuestro país, establece las bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, lo estructura en tres ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal, éste último se encuentra contemplado esencialmente en el artículo 115.

Las Constituciones estatales, reproducen las bases y principios establecidos en dicho artículo, algunas en forma total y otras en forma parcial; independientemente en la forma que sean regulados, estos fundamentos son siempre aplicados, en virtud de la supremacía de la Constitución Federal.

De lo anterior se puede entender por gobierno municipal al ayuntamiento integrado por las autoridades municipales de elección popular encargadas de administrar los bienes y la hacienda municipal, teniendo este la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos con que cuenta el municipio o le son asignados de la mejor manera posible, teniendo su población la seguridad de que dicho aprovechamiento tiene la finalidad de satisfacer las necesidades que a esta le surgen, así como la obtención de servicios públicos que eleven su calidad de vida.

3.3.2. Elementos del gobierno municipal

Hemos señalado que el municipio es un orden de gobierno y que su población por medio del ayuntamiento tiene capacidad para autogobernarse, este ayuntamiento como elemento del gobierno municipal es un órgano colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son; presidente municipal, síndico o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal designados por sufragio popular, libre, secreto y directo.

3.3.2.1. Ayuntamiento

Como elemento del gobierno municipal, es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él le corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. La

palabra ayuntamiento viene de *junctum*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por el presidente municipal, regidores, síndicos, el número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio. Serán pocos en los pueblos, numerosos en los municipios con mayor población.

Existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del ayuntamiento desempeñarán sus miembros; pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien, su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se deja constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del ayuntamiento.

El ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de emitir bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando están a cargo de particulares y otras más, fundamentalmente tiene el control del uso del suelo.

3.3.2.2. Integrantes del ayuntamiento

a) Presidente Municipal

Forma parte del ayuntamiento, es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio, dentro de sus atribuciones. Se encuentran las siguientes:

Estará al frente del municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la presidencia municipal, dictar las normas generales de la presidencia municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento; aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas, así como de convocar a sesiones de cabildo extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento, informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año, colaborar con los demás municipios, así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones, legalizar y certificar, en los términos de las leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal, etc.

b) El Síndico

Tendrá atribuida la supervisión de la Tesorería, además de coadyuvar con el Ministerio Público y representar al municipio jurídicamente, además de las siguientes atribuciones:

I.- Procurar, defender y promover los intereses del ayuntamiento;

- II.- Presentar al ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos;
- III.- Asistir a los remates públicos en los que tendrá interés el municipio
- IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento, informando su resultado
- V.- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento;
- VI.- Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- VII.- Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.

c) Los Regidores

Tienen las siguientes atribuciones

- I.- Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento.
- II.- Cumplir las funciones correspondientes a su cargo y las inherentes a las comisiones de que formen parte, informando.
- III.- Vigilar los ramos de la administración que le encomiende el ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen procedentes;
- IV.- Presentar al ayuntamiento, iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos;
- V.- Proponer al ayuntamiento las acciones convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos y para el desarrollo del municipio;
- VI.- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento;

VII.- Solicitar y obtener del tesorero, la información relativa a la hacienda pública, al ejercicio del presupuesto y al patrimonio municipal

VIII.- Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y,

IX.- Las demás que le señalen esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.

Además de tener cada uno funciones específicas

“El primer regidor: suplirá al presidente municipal en su ausencia y tendrá a cargo el departamento de licencias de construcción, el de supervisor de obras, departamento de diseño, de planificación, de ingeniería de tránsito y el de aguas y saneamiento.

El segundo regidor: vigilará los departamentos de gobierno, servicios sociales, colonias populares, del registro civil, de reglamentos y espectáculos, el departamento técnico jurídico y el de trismo.

El tercer regidor: vigilará a los departamentos de mercados y servicios urbanos, de supervisión y quejas, de limpia, de vía pública, de parques, jardines y fuentes, y el de policía.”⁴¹

d) El Secretario

Debe redactar y suscribir las actas de las sesiones del ayuntamiento, formar un protocolo encuadernado y sellado con su respectivo índice numérico, de los actos decisorios del ayuntamiento y certificar copias de estos documentos de acuerdo a la ley, además, debe formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del ayuntamiento; de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación; esta atribución

⁴¹ LOPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, Pág. 134

la realiza junto con el síndico, recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al municipio, procurar a los demás departamentos municipales toda la información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, con sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos, recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal, entre otras.

e) El Tesorero Municipal

Tendrá a su cargo el departamento de compras y la caja de la tesorería.

3.4. AUTONOMÍA MUNICIPAL

Los municipios, como estructuras básicas de la organización territorial del estado, y en base a los principios administrativos de gestión democrática y máxima proximidad a los ciudadanos, son los entes mas comprometidos para organizar a los vecinos para que participen en la satisfacción de sus necesidades.

“Desde 1917 se había reconocido al municipio mexicano su personalidad plena, pero no se había explicado de manera categórica su autonomía jurídica. Ha sido este un logro de la reforma constitucional de 1983, en la cuál se describió, en concisa y acertada fórmula, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; esta adición tuvo ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio tuvo y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho.”⁴²

La autonomía municipal parte de los elementos franceses que señalan que para que esta exista debe reunirse: un ámbito territorial en el que existe una

⁴² VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2003, Pág. 168.

representación electa por los vecinos, con unas determinadas competencias y recursos financieros propios.

3.4.1. CONCEPTO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

La característica esencial del organismo autónomo es el de poseer facultades legislativas desde el punto de vista material, dentro del campo de su propia competencia.

El municipio, dentro de éste régimen, debe ser considerado en sus relaciones con el estado como una individualidad natural colectiva, con una vida propia y con derecho a auto administrarse en sus negocios.

Existe el régimen de autonomía municipal cuando el estado reconoce el carácter de comunidad natural del municipio, con sus fines y medios propios, y por tanto en su esfera particular de acción. Esto desde luego implica el reconocimiento por parte del estado de la sustantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

De lo anterior se puede entender que autonomía municipal es la calidad que se le reconoce al municipio para administrarse con medios propios y autodeterminarse dentro de su competencia territorial.

3.4.2. AUTONOMIA ORGANIZATIVA DEL MUNICIPIO

La autonomía organizativa del municipio hace referencia a la manera en que el órgano encargado de gobernar y representar los intereses de los habitantes del municipio, debe estar integrado. Dentro del artículo 115 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra redactada la manera en que los municipios se organizaran, siendo esta la siguiente: los municipios deben ser gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, donde las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional, impidiendo la existencia de cualquier autoridad u órgano que pueda intervenir entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, debiendo mencionar que no es necesaria la intervención de ninguna autoridad entre el ayuntamiento y el gobierno del estado ya que este aprueba la manera en que se integrara el ayuntamiento interviniendo en la autonomía organizativa del municipio.

3.4.3. AUTONOMIA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO

Los municipios tienen determinadas facultades competenciales o servicios públicos, conforme a los siguientes criterios:

- Deberán de fijarse con los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.
- Podrán tener otras atribuciones conforme a sus condiciones territoriales, socio-económicas y de capacidad administrativa y financiera (siempre y cuando las legislaturas de los estados así lo determinen, mediante Ley).
- Coordinación
- Planeación

En conclusión, las competencias municipales dependerán de las legislaturas de los estados, conforme a los criterios señalados.

Como se puede apreciar, el municipio se encuentra elevado a rango constitucional, como un orden de gobierno, sin embargo, es claro el dominio que tienen las legislaturas de los estados sobre los mismos.

3.4.4. AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

La función principal del municipio es la de ser el primer orden de gobierno y elevar la calidad de vida de sus habitantes. Debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encausar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermada, precisamente por la falta de recursos.

Se ha verificado una centralización económica administrativa y política, en los otros ordenes de gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los habitantes del municipio. Se ha generado un proceso de centralización económica del gobierno federal, en detrimento del gobierno estatal y este al contar con pocos recursos destina una cantidad mínima a los ayuntamientos que integran cada una de las entidades federativas y esto lo vemos reflejado en el desarrollo de los mismos.

Sobre la cuestión de las finanzas municipales, y toda vez que durante muchos años quedaron conforme señalaba el artículo 115 constitucional, a los ingresos que determinarían las legislaturas locales, en muchos casos estos respondían al favoritismo político del gobernador del estado.

Se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda (apartado IV, Art.115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos) y manejarán su patrimonio conforme a la ley (apartado II, Art.115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos), el cuál se formará, por:

- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria
- Las participaciones federales

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

La autonomía municipal no sólo se da en el plano político, abarca, fundamentalmente el ámbito económico y financiero.

3.4.4.1. PATRIMONIO MUNICIPAL

Se le puede conceptualizar como “el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño.”⁴³

Los bienes del ayuntamiento pueden ser del dominio público o del dominio privado; aquéllos pueden ser de uso común o destinados a servicios públicos, y estos se dividen en muebles e inmuebles. Todos los bienes son susceptibles de generar recursos por su uso, aprovechamiento o explotación; así, los bienes del dominio público pueden ser objeto de una concesión, comodato o desafectados para enajenarlos, a su vez, los bienes de dominio privado pueden generar recursos a través de arrendamientos o por una venta para obtener recursos frescos para programas específicos.

El patrimonio municipal se compone de los inmuebles, objetos, equipos y maquinaria de la municipalidad, que tienen un valor y sirven para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus fines.

Uno de los aspectos más importantes de la administración pública municipal es el manejo y utilización del mobiliario, equipo, parque vehicular e inmuebles: terrenos, parques, jardines, áreas verdes, etc., propiedad del municipio. Para ello es indispensable tener el conocimiento preciso de la existencia de todos y cada uno

⁴³ VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2003, Pág. 229.

de los bienes municipales; para este propósito las técnicas de inventarios facilitan la labor del registro, manejo y control de dichos bienes.

Pese a la importancia que tiene el patrimonio no se le ha concedido la debida atención, de ahí que sea necesario administrarlo y aprovecharlo mejor. “Se han sugerido para lograrlo las medidas siguientes: a). Normar la existencia de un inventario patrimonial, que se publique regularmente a los ciudadanos, para que sea de pleno conocimiento de los mismo; b).establecer procedimientos para que la explotación del patrimonio resulte racional y productiva a la vez; c) vigilar y establecer mecanismos para evitar el extravío de los bienes patrimoniales; d) cuidar los aspectos del deterioro patrimonial; e) establecer sistemas sancionatorios a funcionarios y particulares por el uso indebido del patrimonio municipal, y f) hacer una depuración del patrimonio, conservando sólo el necesario para la administración municipal.”⁴⁴

3.4.4.2. HACIENDA MUNICIPAL

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

La hacienda no sólo eran los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los municipios y cabe agregar que este criterio lo sostuvo la Constitución del Estado de Sinaloa al señalar en su artículo 127, que a continuación presenta:

⁴⁴ SEDAS ORTEGA, Cecilia, “El Municipio y el Patrimonio”, p.p. 72 y 73; VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2003, Pág. 230.

“ARTÍCULO 127.- La Hacienda Pública Municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor establezcan las leyes. El congreso del Estado sólo podrá fijar impuestos a favor de los municipios sobre ramas de tributación no gravadas en beneficio del gobierno del Estado.”⁴⁵

No obstante considerar que las reformas en materia hacendaría municipal han sido un logro, creo que se puede hacer más, se debe pensar en la posibilidad de que los municipios puedan establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, sobre inmuebles o transacciones de inmuebles asimismo que la federación distribuyera a los estados, al Distrito Federal y a los municipios un porcentaje adecuado de los impuestos sobre importación y exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, del impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, así como del impuesto de extracción de minerales.

Con esto creo que puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios, sin depender de la legislatura estatal, además de que éste sería un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal, estimo que sería conveniente asegurar con mayor amplitud en la Constitución, una fuente propia de ingresos de los municipios para garantizar su plena autonomía.

Uno de los grandes problemas del municipio es el económico, recordemos el augurio de Heriberto Jara: “No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base aire; se requiere tener esa libertad a base de una buena economía”.⁴⁶ La cuestión más discutida del constituyente de 1917 fue la relativa a la hacienda municipal y lamentablemente

⁴⁵ Constitución Política del Estado de Sinaloa, <http://es.wikipedia.org/wiki/Mexico>.

⁴⁶ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 2002, p.p. 137-138

por cansancio y falta de tiempo se dejó sin resolver satisfactoriamente, aunque si se hizo sólo para salir del paso, por esa razón quedó latente la necesidad.

Se han realizado algunos esfuerzos para superar el problema, uno de los antecedentes más importantes sobre este aspecto, que inclusive fue presentado en la Cámara y no prosperó, fue el que formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana el 3 de octubre de 1922, que proponía que la hacienda de los municipios se integrara por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales propios, por los productos de los servicios públicos a su cargo, así como por las contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal; el proyecto establecía:

“La Hacienda Pública de los Municipios se formará:

- a)* Con los productos, rentas y réditos de los bienes capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes;
- b)* Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo;
- c)* Con los productos de un impuesto predial urbano; hasta de un 2% sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificadas o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recabar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con veinticinco por ciento la Federación, sin que pueden imponer otras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos y sobre las contriciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado ni la Federación;
- d)* Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mismo, marcado a la pequeña propiedad rural cuya extensión no exceda de 50 hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este artículo;

- e) Con el producto del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos c) y d) de esta fracción;
- f) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del Municipio; y
- g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas y de uno y medio por ciento en las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y que se encuentren dentro del territorio del Municipio; y
- h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decrete; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que los sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes.”⁴⁷

La hacienda pública municipal es un elemento esencial del municipio. Sin su concurso sería imposible que se cumplieran los objetivos de esta institución ni tampoco se podrían satisfacer los servicios que los habitantes de los mismos esperan de ella. Para la hacienda municipal, la norma constitucional hace dos declaraciones terminantes; en el encabezado de la fracción VI del artículo 115 constitucional, subraya que los municipios la “administrarán libremente”, en tanto que en el párrafo I de la fracción II del mismo artículo se indica que los municipios “manejarán su patrimonio conforme a la ley”.

“La Hacienda Municipal comprende cuatro principales elementos de carácter financiero a saber:

- a) Los ingresos municipales
- b) Los egresos municipales

⁴⁷ <http://es.wikipedia.org/wiki/Mexico>.

- c) El patrimonio municipal, y
- d) La deuda pública municipal.”⁴⁸

Para participar de dichos elementos, el municipio tiene que aplicar determinadas políticas, que consisten en una serie de decisiones y estrategias pertinentes para su buen desempeño y eficiencia; tales políticas son las denominadas tributaria, de gasto, de financiamiento y crediticia.

a). Ingresos Municipales

Se dividen los ingresos en tributarios y no tributarios. De carácter tributario son los impuestos, las contribuciones especiales y derechos. Se consideran no tributarios los productos, aprovechamientos, participaciones y financiamientos. De la sabia y racional explotación de estas fuentes de ingresos depende el buen logro de una sana economía municipal.

Aunque se han externado por la doctrina distintos puntos de vista para definir los impuestos, se pueden conceptuar como “las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la Ley, en el entendido de que dichas contribuciones sirven para contribuir al gasto público.”⁴⁹

b. Los egresos Municipales

Los egresos o gastos municipales son el conjunto de erogaciones que realiza el ayuntamiento para el cumplimiento de sus actividades.

⁴⁸ ZARZOZA ESCOBEDO, José Antonio, “El Financiamiento de los Municipios”; SANTANA LOZA, Salvador, “La Hacienda Publica Municipal”. p.p.2-42.

⁴⁹ Garza, Sergio Francisco de la, Pág. 372 y FLORES ZAVALA, Pág., 35

El problema medular de este renglón es la debida jerarquización de las necesidades sociales que va a tratar de mitigar el gobierno municipal, puesto que al no poder remediar éste todas las exigencias de sus habitantes porque son infinitas de tan variadas y diversas, deben seleccionar aquellas que sean de más importancia para el interés público.

Se puede clasificar el gasto municipal, indica Spinoso Hedded, en las siguientes categorías:

- a) “Gasto corriente: es el conjunto de erogaciones efectuadas por la administración para su normal funcionamiento.
- b) Gasto de inversión: son aquellos destinados a adquirir bienes de consumo duradero, ya sea construcciones u otros activos similares, y
- c) Gastos de deuda: es la parte del gasto público que ha sido destinada para cubrir los compromisos financieros contraídos por el municipio”.⁵⁰

La política del gasto público municipal, como instrumento para lograr objetivos de gobierno en el ámbito municipal, representa el conjunto de decisiones y definiciones del papel que dentro de este orden de gobierno debe jugar el gasto público, en cuanto su monto global y a la estructura de los distintos tipos de gasto que conforman el presupuesto.

c. El Patrimonio Municipal

En lo que se refiere al patrimonio se le puede conceptuar como el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño.

⁵⁰ SSPINOSO HEDED, Jorge, Pág., 40.

d. La deuda Municipal

Se entiende como “el conjunto de obligaciones contraídas por el municipio, generalmente resultado de una operación de crédito.”⁵¹

⁵¹ URIBE GOMEZ, José Candelario” ¿Cuanto conviene que los municipios recurran a la deuda publica?” México, Hacienda Municipal, num. 46, marzo de 1994. p.p. 46-53

Capitulo IV

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

4.1. Definición de servicios públicos

El servicio público surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, ya que esta representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de las necesidades de los habitantes que forman una circunscripción geográfica determinada, mediante la prestación de servicios públicos.

Los servicios públicos municipales son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población, en forma continua, uniforme, regular, permanente y siempre con la intención de elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Las autoridades municipales deben identificar los servicios que realmente requieren los habitantes del municipio que representan, los factores que deben considerarse para su identificación son:

- 1 Definir el tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquellos que son más urgentes.
- 2 Conocer las necesidades reales que la comunidad manifiesta al ayuntamiento a fin de calcular la magnitud de la prestación.
- 3 Tener en cuenta el crecimiento urbano municipal.

- 4 Realizar estudios sobre el costo de los servicios, incluyendo equipo necesario así como su mantenimiento.
- 5 Estudiar de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos; analizando la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener el funcionamiento de los servicios públicos.
- 6 Allegarse el ayuntamiento de asesores técnicos especializados en servicios públicos.

Una vez que han sido considerados estos factores, es recomendable que la prestación de los servicios se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y establecer relaciones con las autoridades estatales, solo para solicitar apoyo financiero en el caso de tener carencias de recursos.

4.2. Características de los servicios públicos

La prestación de los servicios públicos por parte del ayuntamiento son esenciales para elevar la calidad de vida de los habitantes del municipio, esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las estos.

En el municipio el acercamiento entre sus habitantes y el ayuntamiento, plantea una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta.

Planeación de los servicios Públicos Municipales

Es a través de la planeación como los ayuntamientos pueden mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal, les transfieren para el desarrollo municipal, ante la escasez de recursos, la planeación apoya y orienta para indicar en orden de importancia, los servicios de que tipo, clase o nivel deben otorgarse en el municipio.

Los servicios públicos que se presentan a la comunidad llevan consigo ciertos principios que las autoridades municipales deben tomar en cuenta.

- Continuidad y permanencia

Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación, ya que no se concibe que un servicio público se otorgue por periodos.

- Uniformidad

El incremento de las necesidades determinan a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

- Igualdad

El servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos y discriminaciones, es decir, el servicio público debe representar un beneficio colectivo. Por lo tanto los servicios públicos se deben presentar en igualdad de condiciones a toda la población del municipio.

- Adecuaciones

Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, se hace indispensable para ello contar con el equipo, personal e instalación más suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

4.3. Elementos de los servicios públicos

La prestación de servicios públicos se basa en el conocimiento de aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, es entonces cuando el ayuntamiento considera todas las posibilidades y previsiones para establecer un servicio público; además de contemplar aspectos como:

- Saber si un servicio es esencial, imprescindible o no.
- Si es obligatorio, porque la ley lo prevé;
- Si es exclusivo, porque es atendido por encargo; y
- Si es el servicio propio e impropio, cuando las necesidades colectivas así lo exijan.

La eficiencia de la administración de los servicios públicos debe contemplar al mismo tiempo tres elementos:

- a) Área administrativa responsable.
- b) Recursos humanos especializados.
- c) Recursos materiales.

a) El área administrativa responsable.

El ayuntamiento por su tamaño, características demográficas y económicas debe considerar en su estructura orgánica una dirección u oficina responsable de la

prestación de los servicios públicos, con el objeto de cumplir en tiempo y forma con las necesidades de la población.

Esta dirección u oficina tendrá a su cargo las funciones de planeación, organización y mantenimiento de los servicios públicos. Será además el que proponga y opere el reglamento de servicios públicos.

Las principales funciones que este órgano del ayuntamiento debe realizar son las siguientes:

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a la prestación de algún servicio público.

b) Recursos Humanos.

El crecimiento de la población, la diversidad de sectores, la dispersión de asentamientos humanos y la escasez de recursos económicos obligan a que la prestación de servicios públicos en los ayuntamientos no únicamente debe estar bajo la responsabilidad de una área administrativa específica sino es

imprescindible que el personal que opera y proporciona mantenimiento a los servicios públicos sea calificado e incluso especializado para lograr la eficiencia de éstos y cumplir con oportunidad a las expectativas de la ciudadanía.

c) Recursos Materiales.

Para el buen desarrollo de las operaciones de conservación y mantenimiento de los servicios públicos, es necesario priorizarlos, de tal manera que los recursos materiales con que cuente el municipio sean suficientes para cubrir la demanda de cantidad y calidad del servicio:

4.4. Clasificación de los Servicios Públicos

Los servicios públicos pueden clasificarse en distintas categorías dependiendo de las necesidades que satisfagan, la forma en que se presten, etcétera, a continuación se presentan las distintas clasificaciones en que estos pueden agruparse.

- En razón de su importancia, se clasifican en: esenciales y secundarios. Los primeros se refieren al cumplimiento de los fines que justifican la existencia de la personalidad administrativa del ayuntamiento; como ejemplo podemos citar los servicios de agua y drenaje; los segundos son aquellos cuya creación se deriva de los que constituye la base esencial de la existencia del ente de que se trate, en este caso sería el servicio de transporte por ejemplo.
- En razón a la obligatoriedad, se clasifican en: necesarios y voluntarios. Se trata de la obligación que tiene el municipio de prestar determinados

servicios de acuerdo a la ley, es decir los que señala la Constitución como mínimo: agua, alumbrado, alcantarillado, limpia, mercados y otros.

- En razón a su utilización, se clasifican en: obligatorios y facultativos. Los primeros son aquellos cuyo uso se impone a los particulares por motivos de interés social como agua y alcantarillado; los segundos son aquellos cuyo uso queda a la libre aceptación del usuario como son la luz, el servicio de correo y el teléfono.
- En razón de su competencia, se clasifican en: exclusivos y concurrentes. En este caso pueden ser atendidos únicamente por el municipio, por éste y los particulares, o también en colaboración de la comunidad.
- En razón de los usuarios, se clasifican en: generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos y se encuentran al alcance del aprovechamiento de todos como es el alumbrado público; los segundos sólo se ofrecen a aquellas personas que se encuentran en circunstancias especiales como es la asistencia a los pobres sin recursos.
- Por los órganos de gobierno de quien dependen pueden ser: federales, estatales y municipales.

4.5. Normas constitucionales regulatorias de servicios públicos municipales en la federación mexicana

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su fracción III, señala los

servicios públicos municipales en forma enunciativa y en la misma también se indica que dichos municipios, con el concurso de las entidades federativas, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, podrán prestar servicios públicos, también se prevé que los municipios de un mismo estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

El gobierno municipal, por medio del ayuntamiento, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

A). Agua potable.

Consiste en la entrega de agua potable a través de tomas domiciliarias derivadas de una red de distribución.

El servicio incluye la obtención de agua de una fuente determinada, así como la conexión de tomas domiciliaria. Además se contempla la conservación y mejoramiento de los equipos del sistema, y la vigilancia de la calidad del agua y de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

B). Alcantarillado.

Consiste en la recolección de los desechos líquidos, sanitarios e industriales, así como el agua de lluvia para ser conducidos a través de colectores a un canal de desagüe o a depósitos especiales para tratamiento y reutilización.

C). Alumbrado Público.

Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y todo lugar público, que permite a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna.

D). Limpia.

Consiste en el barrido de las calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso a la localidad; recolectar la basura de las casas, de las instituciones públicas y de los comercios e industrias y darle una disposición final de acuerdo a las posibilidades del Municipio, para su tratamiento, industrialización, etc.

E). Mercados y Centrales de abasto.

Consiste en la organización del comercio de la localidad, integrándolo a lugares específicos donde los habitantes acudan a realizar sus operaciones comerciales y los comerciantes dispongan de áreas de ventas y servicios de apoyo como: bodegas, sanitarios y administración en general

F). Panteones.

Consiste en el servicio de mantenimiento y construcción de fosas sépticas y avenidas en los panteones propiedad del municipio y en los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Asimismo puede incluirse la prestación de servicios funerarios.

G). Rastros.

Consiste en otorgar las condiciones adecuadas de higiene y vigilancia sanitaria para el sacrificio de ganado, a fin de garantizar a la población un mínimo de calidad en la carne y los derivados de ésta que consume. El servicio incluye el mantenimiento de corrales, áreas de sacrificio, equipos de matanza, vigilancia

sanitaria y demás requerimientos técnicos que exige el adecuado funcionamiento de un rastro (ventilación, luz, agua, etc.).

H). Calles.

Este servicio contempla el mantenimiento de las calles y banquetas de la localidad mediante el relleno de baches, nivelación, emparejamiento de pavimentos, repavimentación, reempedrados o compactación de calles sin pavimentar.

I). Parques y jardines.

Consiste en el mantenimiento de parques y jardines incluyendo todas sus áreas verdes, paseos, ornatos y fuentes, así como la vigilancia para la conservación de los mismos y de los servicios que en ellos se presten.

J). Seguridad pública.

Consiste en garantizar a los habitantes del municipio tranquilidad social. El servicio incluye la vigilancia en sus diversos aspectos, para evitar y prevenir delitos, mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

K). Tránsito.

Consiste en la planeación, vigilancia y control del tránsito de vehículos y protección a los panteones. El servicio incluye la atención por parte de agentes especializados, semaforización, señalación, nomenclatura de calles y determinación de áreas de estacionamiento.

L). Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- Transporte urbano
- Acción deportiva
- Animación municipal
- Bomberos
- Comunicación urbana
- Información social
- Educativos
- Saludos cordiales
- Asistencia social, y
- Culturales

El marco jurídico de los servicios públicos lo componen prácticamente: la propia Constitución del Estado, La Ley Orgánica Municipal y los reglamentos referentes a los servicios públicos.

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

El problema radica fundamentalmente en lo que ya se planteó, que hay municipios, que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros al encomendárselos la Constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación.

Constitución Política del Estado.

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deberían atender prioritariamente de contar con los recursos suficientes.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

Ley Orgánica Municipal

En esta disposición legal se enumeran los servicios públicos que tiene a su cargo el ayuntamiento, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación.

Se señalan como servicios públicos los que se enuncian en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, y se pueden incluir los que considere el municipio necesarios en base a las peticiones de la comunidad y siempre que sean autorizados por el congreso de la entidad federativa, de acuerdo a las condiciones económicas, territoriales y sociales, además acorde con la capacidad administrativa y financiera del ayuntamiento.

La prestación de los servicios públicos que le corresponde realizar a los ayuntamientos, implica una ardua labor y esfuerzo, En vista de que deben contar con elementos administrativos así como con recursos financieros.

4.6. Competencia municipal en materia de servicios públicos

En principio, corresponde a la administración pública, en sus distintos ordenes, estar a cargo de los servicios públicos; pero en el caso de los municipales se han venido afectando la prestación de los mismos, por una fuerte centralización, razón por la cuál los gobiernos de los estados y aún la propia federación han venido absorbiendo servicios que deben ser prestados por los ayuntamientos.

Hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad; por una parte, el municipio es autónomo y libre, como lo menciona nuestra Constitución Federal; estas características son tanto en relación a la federación como a la entidad federativa que adopta una actitud paternalista con relación al municipio auto justificando su actitud al determinar qué bienes serán los que, en su hacienda, el municipio administre, diciendo que podría ser arriesgado; (menospreciando la capacidad de los integrantes del ayuntamiento quienes administran el municipio); que ellos tengan libre disposición de los ingresos que por diversos conceptos debieran llegar directamente al municipio (Impuestos, sanciones administrativas, etc.).

He descrito las posibilidades y limitantes que tiene el ayuntamiento en la prestación de servicios públicos; sin embargo, por el papel importante que juegan dentro de la administración pública municipal, cabe aclarar que los servicios públicos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de sus habitantes y por tanto se deben brindar con oportunidad y eficiencia. Las

Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

a) Administración Directa.

b) Administración Indirecta.

Concesión.

Colaboración.

Convenio Estado - Municipio

Asociación Intermunicipal.

a) Administración Directa

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica, administrativa y económica de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encargan directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento gira instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento debe analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal, ya que los recursos con los que cuenta siempre son limitados.

b) Administración Indirecta

Esta forma es una alternativa que instrumenta el ayuntamiento cuando tiene problemas principalmente económicos para prestar algún servicio.

La concesión.- Es una forma de la administración indirecta en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el municipio -como autoridad otorgante- firma un contrato, sin perder la autoridad municipal.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- Que no lesionen el interés público o social.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
- Que no afecte la estructura y organización municipal.
- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizara durante la prestación del servicio.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión

- No otorgar la concesión a miembros del propio ayuntamiento, servidores públicos, sean municipales, estatales o federales, a cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los parientes por afinidad civil y tampoco a empresas en las cuales los servidores públicos tengan intereses económicos.

Colaboración.- Es aquella en la que los habitantes del municipio y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

Convenio Estado-municipio.- Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: *“Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios...”*⁵²

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2008, p. 81.

En estos convenios de colaboración Estado-Municipio se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al periodo legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Asociación intermunicipal.- Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, concierten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos.

La selección de cualquiera de estas formas o modalidades de prestación que adopten los municipios, se hace tomando en consideración los recursos disponibles, así como la capacidad técnica, humana y financiera del ayuntamiento,

para asegurar que sea continua, adecuada y equitativa la prestación de los servicios públicos, ya que es responsabilidad de las autoridades locales su reglamentación y vigilancia en la operación y administración de todo servicio público municipal.

Formas de financiamiento

La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.

Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Tomando en cuenta que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, se identifican a continuación las principales fuentes de financiamiento:

Cuotas y tarifas

Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

Créditos

Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas que se realizan en el municipio por parte del ayuntamiento; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

Subsidios

Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal concedan para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado y en

los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.

Participación social en la prestación de servicios públicos

El municipio como orden de gobierno es el mas cercano a los habitantes donde la relación entre gobernantes y gobernados es mas directa y estrecha, por ello las acciones y programas tienen un impacto directo en la población, mediante esta participación social se pretende organizar a los habitantes del municipio para lograr un bienestar colectivo.

La participación social se presenta en los siguientes casos:

- Cuando el municipio concede algún servicio público a particulares
- Cuando los ciudadanos contribuyen en el financiamiento de un servicio, a través de cuotas y aportaciones económicas.

CONCLUSIONES

Desde los inicios de la civilización mexicana o azteca cuya capital fue Tenochtitlan, se encuentra reconocida la existencia del calpulli siendo este el antecedente del municipio en México, cuyo gobierno estaba integrado por el consejo de ancianos, se regía por la costumbre, el calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias que lo integraban producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

El municipio ha sido y sigue siendo la célula básica de la organización política de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen, entre otras, necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar, derivadas de las relaciones que entre estos se dan principalmente por la vecindad y la habitación continua, regido en sus orígenes, por la costumbre, misma que se amoldaba a las necesidades humanas, esta considerada inviolable ya que siempre respondía al interés concreto y general de la colectividad, las normas emanadas de la costumbre eran la expresión unánime aceptada, que regía los destinos de la sociedad, otorgándole a cada municipio independencia y capacidad para gobernarse y ser autosuficiente logrando el desarrollo del mismo beneficiando a los que lo habitan.

El municipio surge de manera espontánea este no es una creación del estado, ya que este lo único que hace es reconocer su existencia.

Se debe recordar que la instalación del primer municipio en lo que ahora conocemos como la América continental, fue el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, el cual, fue fundado en México, esta es una razón de mucho peso para que el municipio como institución hubiera alcanzado su máximo desarrollo en nuestra nación hace mucho tiempo, ya que es una institución con la que se cuenta

desde tiempo antes de que fuera eso una nación, a pesar del sitio tan destacado que se le otorga al municipio en la vida política, jurídica, económica y social de México, en la constitución de 1917, muy poco se ha avanzado para darle vigencia al proyecto que sobre el municipio tenían los constitucionalistas de aquella época, tal parece que se ha tenido temor a otorgarle pleno reconocimiento de libertad al municipio, ya que este sigue supeditado a las decisiones que le son impuestas por el gobierno federal y estatal. Mientras se siga conservando en ese estado jurídico no veremos al municipio como expresión fundamental del federalismo mexicano; sino que seguirá siendo un ideal, el cual talvez algún día, se podrá alcanzar y con ello, el desarrollo del país así como su pleno progreso en todos los aspectos de la vida democrática de los mexicanos.

El municipio es la escuela de la democracia y del civismo; su fortalecimiento aparece como objetivo indispensable en el camino de la construcción del estado y de las sociedades modernas, no se puede concebir un estado fuerte, con municipios débiles y empobrecidos, que no tengan la capacidad de atender los más elementales requerimientos de sus habitantes, es cimiento y culminación de la estructura gubernamental, es importante que el municipio tenga una correcta organización y orden político y administrativo, pues el municipio es una autentica comunidad social, circunscrita a una entidad determinada, arraigando a sus habitantes por su propia voluntad.

En la actualidad puedo entender por municipio a la porción territorial enclavada en un estado, habitada por núcleos familiares agrupados, que son gobernados y representados por autoridades de elección popular teniendo estas ultimas como función principal la satisfacción de las necesidades de los habitantes que representan, mediante el establecimiento de los servicios públicos que le den al municipio y a los órganos que lo integran el soporte fundamental para elevar la

calidad de vida de sus habitantes, de manera oportuna, eficaz y en forma autónoma.

En cada uno de los 2,439 municipios constituidos y que actualmente componen nuestra nación, existen características particulares, una diversidad compleja, cada uno tiene una amplia gama de problemas, y cuyas soluciones deberían estar contempladas en el artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal, ya que en este se considera al municipio como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, ya que adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Cada municipio es representado por un ayuntamiento, este es el órgano encargado de gobernar y representar los intereses de los 100 millones de mexicanos que viven en ellos, el municipio no es la sucursal mas pequeña de la estructura del poder, es la célula alrededor de la cual se aglutinan los esfuerzos de los mexicanos para mejorar las condiciones de vida de sus familias. El desarrollo nacional es la suma del desarrollo de cada municipio.

El gobierno municipal, tiene el deber de proteger y tutelar los valores de la convivencia local y de actuar en cuanto a la prestación de servicios públicos, es a través del ayuntamiento como los ciudadanos debemos resolver la mayoría de nuestras necesidades de servicios públicos.

El municipio es un orden de gobierno, con poderes autónomos y su principal finalidad es atender y resolver los problemas de sus habitantes, a través del ayuntamiento, además de ser el municipio la autentica escuela de la democracia, y la esfera primaria de la organización, este se fortalece y marcha paralelamente

con otros dos ordenes de gobierno el federal y el estatal, corresponde al municipio hacer valer y respetar ese orden de gobierno que se le ha conferido, ya que cuenta con “poderes autónomos, y con plena libertad”, lo que demuestra que no es un mero integrante de la organización de los estados, su función principal es la de ser el primer orden de gobierno, debe ser el promotor del desarrollo de su comunidad, debe encausar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado, precisamente por la falta de recursos, ya que se ha verificado una centralización principalmente económica, en los otros ordenes de gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios.

Se ha generado un proceso de centralización económica de la federación, en detrimento del gobierno estatal y de este para con los municipios que integran cada una de las entidades federativas y esto lo vemos reflejado en el desarrollo de los mismos.

Sigue prevaleciendo la política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer el municipio y por otro lado, el temor de que haga mal uso de esa libertad, en lo que respecta a las participaciones federales, se sigue con la formula general indefinida y sujeta al criterio de la legislatura estatal, además se deja al municipio en un estado de indefensión, al no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades, el ayuntamiento carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales.

Es importante, superar estas limitaciones, en virtud de que las necesidades de los habitantes de un municipio solo pueden satisfacerse mediante la prestación de los servicios públicos necesarios para mejorar el nivel de vida que en estos se tiene.

No es posible que el municipio exista como un orden de gobierno con una sola función administrativa sin la capacidad para resolver los problemas de sus habitantes y alcanzar los fines que se le han encomendado.

Es una realidad que los cabildos poseen facultad para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, en algunos municipios se han reglamentado inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan, algunos reglamentos que expide el ayuntamiento no se desenvuelven o están contemplados en una ley, no hay ley que diga como se han de satisfacer los servicios públicos; las constituciones federal y estatales, señalan al municipio sus atribuciones pero ni las leyes orgánicas municipales, ni otras leyes regulan los servicios, por lo tanto el llamado reglamento en donde el municipio regula las relaciones que se originen con motivo de la prestación de un servicio publico municipal ¿Qué es?

En el municipio, se realizan funciones a través de un órgano colegiado, deliberativo, en una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, e inclusive la representación proporcional constituye un sistema de integración legislativa.

El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía, complementa una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular. Las normas que expide el ayuntamiento en materia de servicios públicos, no tienen las características enunciadas, ya que no desenvuelven una ley, pues no hay ley que diga como se han de satisfacer los servicios públicos; las constituciones federal y

estatales, señalan al municipio sus atribuciones pero ni las leyes orgánicas municipales, ni otras leyes regulan estos servicios.

Es necesario encontrar una formula que garantice al municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo de asegurar el ejercicio real de su libertad; en la prestación de servicios públicos.

Así como el estado se asegura de que le municipio no rebase su esfera de acción, es necesario, que el ayuntamiento también cuente con los recursos legales que definan claramente las atribuciones propias del municipio, sin que estas se encuentren sujetas a la aprobación de las legislaturas estatales impidiendo de esta forma la libre administración de la hacienda municipal, así como un abuso de poder o una intromisión indebida de otro orden de gobierno. Se pueden ejercitar ante los tribunales administrativos, los recursos por abuso de poder del estado; y se pueden, asimismo, otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados por el ayuntamiento ante los tribunales judiciales, pero esto de nada sirve si es la entidad federativa, quien previamente, a pesar de ser atribuciones propias del municipio, según la ley, debe aprobar la forma en que estas serán ejercidas.

Solo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá este desenvolverse libremente.

¿De que manera ha avanzado la consecución del constante mejoramiento económico, social y cultural de la población de los municipios?, ¿El municipio ha respondido a las exigencias sociales de México? ¿Los elementos del núcleo esencial, se encuentran debidamente configurados para poder cumplir los fines trazados por la constitución de 1917?

Este panorama se complica y adquiere otras dimensiones en el contexto de “la globalización de las economías” o en la conformación de los bloques económicos. ¿Podrá subsistir el Municipio Mexicano de continuar con estas características?

Es conveniente asegurar dentro de las constituciones federal y locales, los lineamientos necesarios que en realidad otorguen al municipio esa autonomía, que lo coloque como el orden de gobierno que representa, primeramente otorgándole una fuente de ingresos directa a los gobiernos municipales, en relación a los impuestos sobre la importación, exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, del impuesto de extracción de minerales, de la distribución de energía eléctrica, con esto considero que podría lograrse una obtención de ingresos propios por parte del municipio, para la prestación de servicios públicos tendientes a mejorar la calidad de vida de los 100 millones de mexicanos que en ellos habitan.

De igual forma considero que debe hacerse una reforma al contenido del artículo 115 constitucional en el sentido de otorgarle al municipio facultades para emitir normas, tendientes a la administración de todo lo que comprende su hacienda, y la prestación de servicios públicos, sin que los lineamientos sobre los que este tenga que dirigirse sean emitidos, por las legislaturas de los estados, estos teniendo en consideración las características particulares y problemas que en cada municipio se tengan.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ED. Porrúa, México, 2003.

ADAME GARCIA, Jorge Carlos, Este País, cartas municipales versus constitución municipal, UNAM, 2004

AÑORVE BAÑOS, Manuel, Servicios Públicos Municipales, Editorial Porrúa, México 1988.

AZUELA GUIARON, Mariano; La Reforma Municipal en la Constitución; Editorial Porrúa, S.A.; 2ª Edición; México; 1985.

BERNAL DIAZ DEL CASTILLO, Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Herrero Hermanos, t.I, México, 1937.

BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte. El Municipio en México, Editado por el Colegio de Michoacán, Zamora, Mich. México, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México; 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo; Editorial Porrúa; México; 2003.

CARPIZO, Jorge; Derecho Constitucional; Editorial Porrúa; México; 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones fiscales ISEF; México; 2008.

COSIO VILLEGAS, Daniel; Historia General de México. 2 tomos. Obra preparada por el Centro de Estudios de el Colegio de México; Distrito Federal, México; 1986 y 1992.

COVARRUVIAS DUEÑAS, José de Jesús; La Autonomía Municipal en México; Editorial Porrúa; 1ª Edición; México; 1998.

DE SOLIS, Antonio, Historia de la Conquista de México, Ed. Cosmos, México, 1977.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, Ed. Porrúa, México, 1984.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México; 1995.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Editorial Porrúa, México 1995

FERNANDEZ RUIZ, Jorge; Servicios Públicos Municipales; INAP-IIJ/UNAM; México; 2002.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2005.

GARCIA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo, 4ª ed., Madrid, México, 1957

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada); Editorial Porrúa, S.A.; México; 1992.

IGLESIAS, Juan, Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado, Ed. Ariel, 1997.

JELLINEK, G. Teoría General del Estado, Ed. Continental S.A., México, 1958, Pág. 332.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado, Ed. Nacional, México. 1979, Pág. 181.

LOPEZ SOSA, Eduardo; Derecho Municipal Mexicano; Universidad Autónoma del Estado de México; México; 1999.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, 1985

OROPEZA MARTINEZ, Humberto; Administración Municipal (Estudio Preliminar del Municipio Libre); Editorial Trillas; 1ª Edición; México; 2001.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F.; Derecho Municipal; 5ª Edición; Editorial Porrúa; México; 2003.

RABASA, Emilio O.; Historia de las Constituciones Mexicanas; UNAM; México; 2000.

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita; Derecho Municipal; Editorial Porrúa, S.A.; México 1985.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo; El Municipio; El Municipio; 2ª Edición; Editorial Porrúa; Distrito Federal; México; 2002.

SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 1987.

TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa; México; 2005.

VALENCIA CARMONA, Salvador; Derecho Municipal Mexicano; Porrúa, UNAM/IJ; México; 2003.

FUENTES ELECTRONICAS

<http://es.wikipedia.org/wiki/Mexico>

<http://www.inafed.gob.mx/wb2/>

<http://www.acervojuridico.com.mx>