



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL REGLAMENTO DE INGRESOS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES, PRIMER PASO PARA OTORGAR AUTONOMÍA FINANCIERA A
LOS MUNICIPIOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FREDDY MARTÍNEZ ROMERO.

ASESOR: DR. JOSÉ FRANCISCO PEDRO PÉREZ HERNANDEZ.

ABRIL DEL 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MI PAPA Y MAMA, DEDICO LA PRESENTE OBRA, A QUIENES SIN ESCATIMAR ESFUERZO ALGUNO HAN SACRIFICADO GRAN PARTE DE SU VIDA PARA FORMARME Y EDUCARME.

A ARACELI Y JUVENTINO, MIS HERMANOS QUE AMO, Y DEDICO LA PRESENTE OBRA.

A MIS ABUELITOS PATERNOS POR SU INCANSABLE APOYO MORAL, ESPIRITUAL, RECIBIDO EN MÍ VIDA, EJEMPLO A SEGUIR, LOS AMO.

A MIS ABUELITOS MATERNOS POR LAS SABIAS PALABRAS Y CONSEJOS BRINDADOS EN MI FORMACIÓN ACADÉMICA.

A MI FAMILIA, QUIENES CONFIARON EN MÍ PARA REALIZARME COMO PROFESIONISTA.

A LA UNAM, POR LA OPORTUNIDAD
DE FORMAR PARTE DE ELLA, PARA
FORMARME COMO PROFESIONISTA.

A LA FES ACATLAN POR ALBERGARME EN
SUS INSTALACIONES EDUCATIVAS, DONDE
CONOCÍ Y CONVIVÍ CON CATEDRATICOS Y
AMIGOS, APRENDIENDO Y COMPARTIENDO
CONOCIMIENTOS E IDEAS.

AL ASESOR DE LA PRESENTE OBRA, POR SUS
SABIOS CONSEJOS, COMENTARIOS,
OBSERVACIONES, APORTACIONES Y PACIENCIA,
PARA HACER REALIDAD MI SUEÑO.

A LOS INTEGRANTES DEL SINODO POR SUS
COMENTARIOS, OBSERVACIONES, CRÍTICAS,
REALIZADAS A LA PRESENTE OBRA.

A TODOS MIS AMIGOS Y AMIGAS QUE AÚN
VIVEN Y LAS QUE YA NO ESTAN CON NOSOTROS,
SU INCONDICIONAL APOYO MORAL, ESPIRITUAL,
EMOCIONAL.

AL CREADOR SUPREMO, LA OPORTUNIDAD DE
VIVIR, CONVIVIR, CELEBRAR CON TODA LAS
PERSONAS QUE QUIERO, ESTA FACETA DE MÍ
VIDA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	7
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

LA FIGURA MUNICIPAL EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

1. Concepto de Municipio.	11
1.1. Origen del Municipio en Roma.	23
1.2. El Municipio en España.	28
1.3. El Municipio en México.	34

CAPÍTULO SEGUNDO

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

2. Naturaleza Jurídica del Municipio.	46
2.1. Reformas del Artículo 115 Constitucional.	49
2.1.1. Ventajas y Desventajas de las Reformas del Artículo 115 Constitucional.	57
2.2. La Hacienda Pública Municipal.	65

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

3.	El Gobierno Municipal	69
3.1.	Facultades de las Legislaturas Locales en Materia de Ley de Ingresos Municipales.	78
3.1.1.	Concepto de Impuestos, Derechos, Contribuciones de Mejoras.	81
3.1.2.	Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	83
3.2.	Concepto y Diferencias entre Ley y Reglamento.	92
3.3.	Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Nuevo León, en Materia de Servicios Públicos.	95

CAPÍTULO CUARTO

AUTONOMÍA MUNICIPAL (MUNICIPIO LIBRE)

4.	Reformas Constitucionales Necesarias.	107
4.1.	Autonomía Hacendaría Municipal.	112
4.2.	Reglamento de Ingresos Municipales en Materia de Servicios Públicos.	116
4.2.1.	Organismo Recaudador de las Contribuciones Municipales.	122

4.2.2. Rendición de Cuentas a las Legislaturas Locales, como Órgano Revisor y Fiscalizador.	124
4.3 Ventajas y Desventajas al Otorgar a los Ayuntamientos que Aprueben sus Ingresos Financieros.	127
PROPUESTA.	130
CONCLUSIONES.	140
BIBLIOGRAFÍA.	143

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación, se presenta como un elemento indispensable para obtener el título de Licenciado en Derecho, en esta máxima casa de estudios, al cual debo todo mis conocimientos adquiridos en el transcurso de la carrera y la oportunidad de formar parte de ella; agradezco la paciencia de cada uno de los catedráticos por compartir sus experiencias laborales, en especial el asesor de la presente tesis.

No cabe duda que la vida del Municipio en México, ha estado impregnada de obstáculos e incluso de constantes retrocesos hacia un centralismo para todos indeseable. En este trayecto histórico, no podemos dejar de reconocer que también han existido avances, y desde luego, múltiples realizaciones en torno a la rehabilitación política municipal, logros que, desde luego, se han cristalizado y trascendido con las reformas pertinentes.

Por ello, la presente tesis denominada *El reglamento de ingresos en materia de servicios públicos municipales, primer paso para otorgar autonomía financiera a los municipios*, se presenta como la oportunidad para que, los Municipios tengan Autonomía Financiera y no dependan del Congreso estadual sus ingresos, y con ello se consagre la Autonomía del Municipio.

Hasta antes de la promulgación de la Carta Magna vigente actualmente, la figura Municipal fue simplemente una institución ficticia, ya que las decisiones importantes del Ayuntamiento, eran tomadas por el jefe político, quien a su vez, recibía órdenes del gobernador e inclusive del Presidente de la República.

Los constantes abusos del gobernante, la concentración de riquezas en manos de pocas personas, las injusticias cometidas y la abrumadora pobreza de los gobernados, llevaron al pueblo mexicano a sublevarse, con el único fin de recuperar su libertad política, social y económica. Tras varios años de lucha armada en México, mucha sangre derramada, se consolida con la nueva

Constitución, el 5 de febrero de 1917, restaurando en el texto Constitucional el Municipio Libre, uno de los principales postulados de la Revolución Mexicana.

Las oportunas reformas realizadas en el artículo 115 Constitucional, han fortalecido el Municipio, sobretodo las de 1983 y 1999, consolidando la figura municipal en el Sistema Federal. Darle oportunidad al Ayuntamiento en aprobar sus propios ingresos, favorecerá indudablemente el fortalecimiento, desarrollo, crecimiento, mejor calidad de vida y mejores prestaciones de Servicios Públicos; hacerlo es acreditar con hechos nuestra seguridad de que sólo cediendo y desconcentrando facultades, aseguramos el verdadero poder de decisión municipal.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, la metodología aplicada incluye aspectos documentales, históricos, comparativos e interpretativos, que conlleven a soportar el contenido de esta tesis y la propuesta final.

Con el fin de establecer el posible alcance de la investigación, incluyo el marco conceptual representado a través de los objetivos correspondientes, otorgar facultad a los miembros de los Ayuntamientos, para que aprueben su Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos Municipales y no sean las Legislaturas Locales (Ley de Ingresos Municipales), con la adecuada Reforma al artículo 31, 115 Constitucional y por tanto las Constituciones Locales de las Entidades Federativas y leyes secundarias locales referentes al Municipio. Fortalecer el Sistema Federal Mexicano, reconociendo en la Constitución el Municipio libre como parte integrante de República Federal, ejerciendo funciones de Poder Público, reformando los artículos 40, 41, 49, 119, 124 Constitucional.

En el Capítulo Primero abordaré los diferentes conceptos de distintos tratadistas que considero pertinente abordar, para dar mi concepto propio del Municipio. Conocer la historia de esta Institución y el origen, nos remonta al

estudio de la civilización romana, donde surge por vez primera la palabra *municipium*, dando pauta a los primeros Municipios con peculiaridades de la época. La Institución Municipal se fortalece en España, adoptando características propias que persisten actualmente; en México por medio de la Conquista hereda de los españoles la figura Municipal y con el correr de los años, ha tenido evoluciones positivas en distintos momentos de la historia del Municipio en México.

En el Capítulo Segundo esta dedicado la naturaleza jurídica del Municipio; también se abordará, las distintas reformas realizadas al artículo 115 Constitucional después de su promulgación, el 5 de febrero de 1917 a la fecha, a si mismo, se analizan ventajas y desventajas ocasionadas por las presentes reformas del citado precepto Constitucional; no podemos dejar aun lado la integración de la hacienda pública municipal, soporte importante de todo poder público.

En el Capítulo Tercero se estudiará la estructura municipal, es decir los integrantes del gobierno municipal, que se ejerce a través de un Cuerpo Colegiado llamado Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, número de Regidores que determine la ley respectiva, y Síndico Procurador; también es indispensable conocer y analizar la facultad del Congreso Local en materia de ley de ingresos municipales y los distintos criterios que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la materia. Comprender los conceptos de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, ley y reglamentos, y las diferencias que pudieran existir de las dos últimas, ayudará entender nuestro propósito para lograr la potestad tributaria municipal.

En el Capítulo Cuarto se analizará la viabilidad de facultar al Ayuntamiento en aprobar sus ingresos en materia de Servicios Públicos, con las oportunas reformas a los artículos 31, 40, 41, 49, 115, 119, 124 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consolidando la

Autonomía Financiera como consecuencia del otorgamiento de la potestad tributaria. El organismo recaudador de los ingresos recaerá en tesorería municipal; será el Congreso de la Unión quien se encargue de revisar y fiscalizar la cuenta pública del Municipio con la finalidad de transparentar la hacienda municipal; las reformas que se proponen en la presente tesis tendrá muchas ventajas al interior del Municipio, sin embargo habrá desventajas por los malos gobernantes que lleguen al poder, sin suda tendremos más ventajas al otorgarle potestad tributaria.

Darles la oportunidad al Ayuntamiento en aprobar su reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos municipales, ayudará a consolidar la Autonomía Financiera del Municipio, tal como lo propongo en la presente tesis.

CAPÍTULO PRIMERO

LA FIGURA MUNICIPAL EN EL DESARROLLO

DE LOS PUEBLOS

En el presente Capítulo llevaré a cabo la presentación referente al concepto de Municipio como punto inicial para comprender mejor a dicha institución, así mismo, abordaré su evolución a través de la historia, pasando por Roma, donde tiene su origen y manifestación social, para después llegar a España, donde adquiere la consolidación como institución y forma de organización de los pueblos; posteriormente me referiré a la creación del primer Ayuntamiento en América Continental, hecha por Hernán Cortés; de esta forma presentaré un estudio del Municipio en México independiente hasta el siglo XX.

1. Concepto de Municipio.

Antes de presentar el estudio de los distintos conceptos, he considerado de mayor relevancia por sus aportaciones a la materia, entender la etimología latina de la palabra Municipio, para ello he encontrado que el origen está en la lengua latina de Roma y proviene del término: *municipium*, que a su vez proviene de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y del verbo *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar. De la conjunción de estas dos palabras surge el término latino *municipium*, que se definió etimológicamente a *las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales,*

*necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades*¹.

Es de notar que en la época de Roma, ya se tenía la idea de Municipio, como la conocemos en la actualidad conforme a su significado que se le dio al término latino *municipium*, como una institución cercana a los gobernados, que conoce las fortalezas, carencias y necesidades de la población y sus conflictos; la principal función del Municipio, era la de atender los asuntos, el uso adecuado de los Servicios Públicos y las necesidades de la población como institución próxima a los ciudadanos de la comunidad.

Una vez presentada la etimología latina y tomando en cuenta que el Municipio es una institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el derecho que rige en cada Estado, según la época, circunstancias e intereses de las personas en el poder, a continuación, llevo a cabo la presentación del concepto de Municipio.

Para los romanos durante la República el Municipio fue “la agrupación de familias, que gozaban del derecho de ciudadanía romana, teniendo en cambio la obligación de pagar a Roma ciertos tributos y de servir en sus ejércitos”².

Dicha institución fue utilizado para diferenciar de los ciudadanos romanos por nacimiento y de aquellos ciudadanos que sólo adoptaban la ciudadanía romana por voluntad propia o cuyos pueblos fueron sometidos a través de las armas del ejército romano, es decir la palabra Municipio se adjudicaba a los pueblos incorporadas a Roma y cuyos habitantes, por este motivo se convierten en ciudadanos Romanos, teniendo obligaciones como la de pagar tributos y servir al ejército para sus nuevas conquistas.

¹ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, séptima ed. México, Porrúa, 2003, p.1.

² Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario de Derecho Romano*, Argentina, Ed. Sea Buenos Aires, 1962, p.418.

Aunque existen divergencias en la actualidad sobre el concepto Municipio, y dejando a un lado lo que para los romanos fue dicha institución, he considerado indispensable³ tomar tres elementos en los cuales los distintos tratadistas se han basado para dar su respectivo concepto: **a) agrupación natural de las personas, b) ubicación en una porción de territorio y c) el Estado es el que crea y en su caso reconoce la institución municipal.**

a) Agrupación natural de las personas.- En el pasado las primeras agrupaciones se conformaban de pequeñas familias, con el paso del tiempo, crecieron y dejaron de ser pequeñas, pasando a formar comunidades notables, medianas y grandes, con necesidades y servicios para subsistir, con lo que se dio paso al surgimiento de las primeras instituciones sujetas a un orden, con el fin de obtener una organización administrativa y política, adecuada a las necesidades de los habitantes es decir, la necesidad de la gente de agruparse en comunidades y velar por obtener mejores satisfactores para subsistir, se da de forma natural, como lo es la de defenderse cuando se veían amenazados.

Al respecto el tratadista en materia administrativa Don Carlos García Oviedo afirma:

“El Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto diferentes de sus componentes individuales...situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad”.⁴

³ Nota: Estos elementos pueden variar, dependerá de la postura que cada tratadista asuma en relación al concepto Municipio.

⁴ Citado por Quintana Roldan, Carlos F., *Óp. Cit.*, Nota 1. P. 4

Ciertamente en la colectividad se poseen fines propios encaminadas al bienestar de las familias o como ya se dijo anteriormente obtener mejores satisfactores a través de la organización, para que cada habitante entable buena relación entre sus vecinos en determinado territorio, sin embargo podemos encontrar que hay fines individuales en cada miembro de la colectividad, esto no se aparta de la realidad ya que el hombre por naturaleza siempre ha buscado sobre salir de las demás personas que habitan en su núcleo poblacional, pero sí de fines u objetivos comunes se trata, siempre están unidos como consecuencia de la agrupación natural que los une.

Como se ha dicho en este inciso que las comunidades nacen de forma natural conformadas de pequeñas familias y por tanto el Estado solamente lo reconoce ya que es anterior a esta, tal y como lo sostiene el tratadista Sudamericano Efrén Córdova que menciona y corrobora lo antes descrito al decir, que el Municipio:

“...es una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de una organización política-jurídica y administrativa y que es reconocida por el Estado y no creado por éste”.⁵

Para él, el Municipio nace a través de comunidades de manera natural y espontánea, el Estado solamente lo reconoce como una institución indispensable para poder entablar una relación cercana con esos grupos pequeños tanto en lo político-jurídico, en su organización de gobierno y forma de administración de sus bienes, es decir primero surge el Municipio a través de las comunidades y como ha quedado descrito el Estado sólo le da a dicha institución su lugar dentro de su Sistema de Gobierno.

Uno de los máximos Municipalitas en México fue el Doctor Moisés Ochoa Campos, el cual refuerza lo sostenido por Efrén Córdova al decir que el

⁵ Córdova, Efrén citado por Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1993, p. 66.

Municipio es: “la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular”⁶.

Considera que el Municipio surge a partir de la formación natural de las familias, formando con el paso del tiempo asociaciones vecinales para obtener una mejor organización en la vida colectiva, una vez que la asociación de vecinos se institucionaliza para fines propios y específicos da origen al Municipio político, Municipio que es reconocido por el Estado, donde le otorga facultades y atribuciones. En si esta, institución es anterior a la creación o reconocimiento que le da el Estado, surge de forma natural.

Siguiendo el estudio, es posible pensar que, al ser una comunidad tan pequeña e inicial comparada con las proporciones de algunos de los estados conocidos, las carencias y necesidades, así como los problemas sociales que se suscitan, en mucho de los casos, pueden ser desconocidas para las distintas instancias de gobierno, de ahí que el Doctor Fix Zamudio, considera que:

“el Municipio es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno”.⁷

Considera al Municipio, como un pequeño mundo donde el gobierno municipal conoce de cerca los distintos problemas sociales, económicos, políticos y las necesidades y carencias de la comunidad; tengo que aclarar, que el Doctor Fix-Zamudio, considera que el Municipio forma parte de uno de los tres niveles de gobierno del Estado sin embargo, necesita de la agrupación de la comunidad que le dé vida a esta institución, sin ésta, no existiera.

⁶ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4ª. Ed., Ampliada y actualizada, México, Porrúa, 1985, p. 14

⁷ Fixl-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, 4ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 1027-1028

De lo expuesto en este inciso, cabe hacer mención que se hace hincapié a la agrupación natural de las personas por medio de las familias que son eminentemente sociables con necesidades, fines y objetivos comunes, y con el correr de los años obtener la organización política y administrativa que le es reconocido por el Estado, tal y como lo sostiene la corriente *Jusnaturalista* al considerar que el Municipio no es obra del Estado sino un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado mismo, por lo tanto simplemente admite la personalidad de dicha institución.

b) *Ubicación en una porción de territorio.*- El Municipio requiere de una porción de territorio debidamente delimitado, el cual le es otorgado o reconocido por el Estado, lo forma y conforma de acuerdo a las modalidades específicas que ellas misma les señala, en este caso, los habitantes se someten a los ordenamientos jurídicos que el propio Municipio, a través del Ayuntamiento expida, esto no significa que no estén sujetos a otros ordenamientos jurídicos de las distintas instancias de gobierno, como integrantes de un sistema federal, de lo antes mencionado el tratadista Reynaldo Pola considera que:

“El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”.⁸

El autor no se aparta de la idea, que el Municipio necesita de una porción de territorio debidamente delimitado y esa parte le es otorgada o reconocida por el Estado; sin embargo, al referirse a los habitantes, están sujetos a la acción administrativa del Ayuntamiento, esto en la actualidad en México ha quedado

⁸ Citado por Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa1993, p 140

superado con la reforma al artículo 115 fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 23 de diciembre de 1999, que a la letra dice: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa...”

Es necesario aclarar que él no es mexicano, por tanto su idea en relación al Municipio diverge de la postura que se tiene en México de dicha institución, el cual no es administrado sino gobernado por el Ayuntamiento; como fue antes de la reforma de 23 de diciembre de 1999 donde si era administrado por el Ayuntamiento, en la actualidad como se sostuvo anteriormente ha quedado superado.

En fin, los ordenamientos jurídicos vigentes en nuestro país, pueden cambiar a voluntad de los diversos constituyentes locales, según el interés y voluntad de las personas en el poder.

El Municipio en México es la fracción de territorio e instancia de gobierno más pequeña donde desenvuelven sus respectivas atribuciones y facultades establecidas en las distintas normas positivas vigentes, tal y como lo refiere el tratadista Mendieta y Núñez en mi concepto, acertó considerablemente al considerar que: “el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”⁹.

Ciertamente el Estado mexicano está conformado de un territorio amplísimo, el cual está dividido en Entidades Federativas y estas a su vez se estructuran en territorios más pequeños, llamados Municipios que son gobernados por un Ayuntamiento y sus integrantes son electos por el pueblo, es de notar que es en esta instancia de gobierno la que conoce las carencias, necesidades de los gobernados por tener en su mando una porción de territorio muy pequeña a diferencia de las otras instancias de gobierno (Local y Federal),

⁹ *Ídem.*

en consecuencia el Municipio es la fracción más pequeña del territorio, como base del Estado Mexicano.

El tratadista Faya Viesca, hace hincapié en lo que para la Constitución Federal es el Municipio, al sostener, que éste, es la base de la división territorial del Estado (Entidades Federativas), donde se asienta una comunidad, que mediante elecciones eligen a sus gobernantes, el cual constituye la base de la democracia, al elegir sus representantes que los gobiernan; el concepto que sostiene el tratadista es el siguiente:

“El Municipio es eminentemente territorial al establecer la Constitución Política que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Continúa diciendo, en el territorio se reúne la totalidad de la comunidad en forma espontánea y natural, siendo en consecuencia célula básica de nuestra vida política y de nuestra vocación democrática”.¹⁰

Además sostiene de que en ese territorio se reúnen las comunidades agrupadas en forma espontánea o natural, pero considera que es el Estado que le da vida a dichas comunidades otorgándole facultades y atribuciones además asentándolas en un territorio delimitado, siendo el Municipio la fracción de territorio más pequeña del País tal y como expresa la Ley Suprema.

Como puede verse en este inciso, no basta que exista esa porción de territorio el cual puede ser pequeño, mediano o grande para que exista el Municipio, sino que se requiere además de la anuencia del Estado para que le reconozca o en su caso le otorgue dicho territorio, como parte integrante del

¹⁰ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, actualizada y puesta al día, México, Porrúa, 1998, p.218

Sistema Federal y de esta manera ejerza sus respectivas atribuciones y facultades conferidas.

c) *El Estado es el que crea y en su caso reconoce la Institución Municipal.*- Los distintos sistemas de gobierno que prevalecen en cualquier parte del mundo, son libres de elegir su forma de gobierno, que más beneficie al pueblo, de ahí que los tratadistas, que a continuación menciono, consideran el Municipio es creación del Estado, debido que a través de las personas que ostentan el poder se crean las distintas instituciones, entre ellas está el Municipio, otorgándole los Ayuntamientos atribuciones y facultades, así como la organización política y administrativa junto con la forma de gobierno.

Acosta Romero, distinguido tratadista en materia administrativa, sostiene en su concepto, lo que se ha tratado en este inciso, el Municipio es estrictamente político, ya que suele cambiar conforme a las necesidades y decisiones del Estado. La postura del autor, es la siguiente:

“El Municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular”.¹¹

Es de notar, que el autor sostiene fehacientemente, que el Municipio tiene personalidad jurídica, fundamento en el derecho público, por lo tanto forma parte de uno de los tres niveles de gobierno que existen en México.

¹¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Cursos*, 17ª ed., actualizada, México, 2004, p. 786

Así mismo, el Doctor Carlos Quintana Roldán sostiene, que al ser una institución jurídica dotada de facultades y atribuciones del derecho positivo vigente, éste sólo existe si es creado por el Estado, su postura la establece en las siguientes palabras:

“Es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.¹²

Él mantiene la idea que el Municipio, tiene una finalidad otorgándole facultades, como la de organizar armónicamente a los habitantes que conforman la comunidad de vida ciudadana, además de que su gobierno está regido por un Ayuntamiento de elección popular, conformando la base de la división territorial y de organización política de la Entidad Federativa; al referirse a dicha institución considera que no siempre éste ha sido la base de la división territorial y de la organización de la Entidad Federativa y que éste podría sufrir cambios en cualquier momento, si así lo desearan los intereses del Estado a través de sus gobernantes.

El Doctor Ignacio Burgoa máximo constitucionalista en México dice que: “El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”.¹³

Es el de la idea, que esta institución es mera creación del Estado al diseñarlo conforme a su intereses, por que en su creación se requiere de la participación de los poderes legislativo y ejecutivo de cada Entidad Federativa,

¹² Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 6

¹³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 7ma., Ed., México, Porrúa, 1989, pp. 905.

en consecuencia es mera política y basta cumplir con las formalidades establecidas en las Constituciones Locales para que sea reconocido el Municipio, otorgando o reconociéndole el territorio donde se asienta la población y ejercerá sus facultades y atribuciones consagradas en los distintos ordenamientos jurídicos vigentes.

Destacado Municipalista Mexicano es el Doctor Reynaldo Robles, el cual considera que el Municipio en México:

“es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa”¹⁴.

Estamos de acuerdo con la postura del doctor, ya que tenemos una organización política tripartita del Estado mexicano y esta conformada por la Federación, Entidades Federativas y Municipios, siendo esta última el primer nivel de gobierno del Sistema Federal por ser el mas pequeño de los tres en cuanto atribuciones y facultades, a si como en la circunscripción territorial en que abarca su competencia; de las fracciones territoriales que conforman los Municipios al unirse en uno solo, conforman la Entidad Federativa siendo está el segundo nivel de gobierno.

En conclusión, al regir en México la corriente positivista y esta consiste en que se cumplan las formalidades establecidas en los ordenamientos jurídicos para que sean validas; motivo por el cual, considero que los tratadistas mencionados en el inciso c), para mí tienen la verdad al sostener que es el Estado quien le da vigencia al Municipio, convirtiéndole en realidad al otorgarle

¹⁴ Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.*, Nota 8, p. 143.

personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia, en base a la corriente positivista que rige en México.

A si mismo es el primer nivel de gobierno gobernado por un Ayuntamiento, ya que es la estructura inicial, a través de la cual el ciudadano entra en contacto con la autoridad, es el gobierno más elemental y simple en cuanto a su circunscripción territorial y cercano a la gente, a través de este orden de gobierno, los funcionarios conocen a fondo las necesidades y carencias de la población; el Estado es el que decide los cambios que pueda tener el Municipio.

Como ha quedado descrito, cuenta con una población en muchos de los casos, se han agrupado en comunidades naturales y otras han sido agrupadas por el Estado, así mismo, éstos están asentados en un territorio previamente delimitado y se pueden fraccionar o unificar para crear nuevos Municipios.

Para mí el Municipio ES UNA INSTITUCIÓN POLÍTICA DOTADO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, GOBERNADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA, ASENTADO EN UN TERRITORIO PREVIAMENTE DELIMITADO POR EL ESTADO, SOMETIENDOSE A LOS DISTINTOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS VIGENTES TANTO PARA LOS GOBERNADOS COMO GOBERNANTES.

Basta cumplir las formalidades establecidas en la Constitución Federal para que se lleven acabo reformas, adiciones, derogaciones a la Carta Magna, para que sean validas. Es el motivo por el cual, en México el Municipio existe por que el Estado es el que lo crea y en su caso reconoce la institución, otorgándole un gobierno, territorio delimitado y reconociendo a los grupos poblacionales o reagrupándolos según intereses del Estado.

1.1. Origen del Municipio en Roma.

A través de la historia de la humanidad y de las civilizaciones, cada pueblo ha aportado a las generaciones futuras avances tecnológicos, científicos, culturales, descubrimientos de toda índole, que han trascendido hasta nuestros días; entre una de tantas encontramos al pueblo de Grecia y por supuesto Roma, ambas tuvieron su esplendor en Europa.

La primera gran civilización e importante fue Grecia, aportó a la humanidad los juegos olímpicos en honor al dios Zeus de Olimpia (776 a. C)¹⁵; las polis que nace a finales del siglo IX o comienzos del VIII a. C¹⁶, en realidad era una organización de vida en común y no como se le ha denominado en algunos casos como Ciudad-Estado; a raíz del nacimiento de las polis, se vieron en la necesidad de ir más allá de una simple organización en común, había que darle participación a los ciudadanos en la toma de decisiones dando paso el nacimiento de la democracia siendo el gobierno del pueblo, consistiendo en un sistema en el cual la asamblea de los ciudadanos elegía y controlaba todos los órganos del poder. En la actualidad la mayoría de los Estados utilizan este sistema, pocos están sometidos al totalitarismo aún (Corea del Norte, Birmania, Túnez).

Se sabe que en Roma surge el Derecho, siendo una de las aportaciones más importante para la humanidad. Durante varios siglos de esplendor los romanos crearon una infinidad de instituciones, entre las que se destaca: el Senado, el Ejército, los Cónsules, las Magistraturas y por supuesto el Municipio, tema central del presente estudio.

¹⁵ Mangas Manjarrés, Julio (coord.), *Historia de las Antiguas Civilizaciones*, V. 2, Grecia, España, Océano Grupo Editorial, p. 48

¹⁶ Nota: No se conoce la fecha exacta de las primeras polis, por tanto he considerado indispensable poner las fechas antes citadas, para no entrar en conflicto.

No existe fecha exacta del nacimiento o aparición del Municipio, sin embargo diversos investigadores sitúan a dicha institución como forma de organización política en Roma, hacia el año 510 a. C. con el reinado de Tarquino el Soberbio, cuando *Sexto Papyrio* coleccionó y presentó un documento que llamo *Lex Papyria* o *Papiriano*¹⁷; es de recordar que se encontraba en sus últimos días de reinado, con su caída inicia la República.

En Roma existió diversidad de términos para denominar a sus comunidades urbanas; el término *urbs* se usó exclusivamente para designar a la propia Roma; *oppidum* para las antiguas ciudades, que con posterioridad se generalizarían a *civitas*¹⁸ poblaciones con mayores elementos organizativos; estos términos se usaron sólo en el pueblo romano. Los habitantes de las ciudades no latinas pero tenían pacto con Roma, les dieron el término de *municeps* hacia los últimos años de la monarquía; con posterioridad se iría generalizando el uso del término *municipium*¹⁹, durante el imperio donde tienen una amplia proliferación.

Naciendo a si, esta institución que sirvió para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma²⁰, además sirvió para adquirir la ciudadanía romana sin perder la de su lugar de origen (antecedente de la doble nacionalidad).

Los sometimientos de los pueblos pudieron darse de forma voluntaria a través de tratados y alianzas o por medio de las armas de las legiones romanas. Algunos de estos pueblos se les permitieron conservar sus leyes, costumbres, su sistema de gobierno interno, excepto aquellos que a través de

¹⁷ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, Tesis para obtener el grado de Doctor, Perspectivas Políticas del Municipio en México (Primer Nivel de Gobierno en el Sistema Federal), México: el Autor, 2005, p.37

¹⁸ Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p.32

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.*, Nota 8, p. 32

las armas fueron conquistados, perdían derechos y privilegios, como se estudiará en párrafos posteriores.

En Roma se dieron tres tipos de Municipios, es de recordar en principio los pueblos conquistados por el ejército romano eran aniquilados en su totalidad, sin embargo la necesidad de obtener recursos económicos y humanos para sostener las nuevas empresas expansionistas de Roma deciden preservarlos; también encontramos aquellos pueblos que aceptaban someterse a Roma de forma voluntaria o a través de tratados, naciendo a si los: *Municipia Socii*, *Municipia Foederata*, y *Municipia Coercitia*.

1.- *Municipia Socii*.- Para los pueblos cercanos a Roma, probablemente de común origen latino y de idiomas similares, se sometieron sin luchar con el ejército romano, quedando subordinado a Roma, podían conservar sus instituciones propias, leyes y autoridades, teniendo a si cierta autonomía en su régimen interior; sin embargo debían de pagar impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del imperio. Estos pueblos gozaban del derecho de *municipia cum sufragio*, al obtener la ciudadanía Romana.

2.-*Municipia Foederata*.- Surgen por convenios o pactos entre el pueblo romano y los pueblos conquistados, cuando tuviesen su propia forma de organización; se identificaban como *municipia sine sufragio*, con el correr de los años algunos de estos pueblos podían contar con sufragio. Estas ciudades eran libres, cuando reconocían la autoridad del Imperio Romano, los conquistados juraban obediencia y tributación; comprobada la fidelidad y lealtad de las autoridades locales, mantenían su gobierno y estructura propios, como sucedió con algunas de las ciudades asentadas en

las riveras del Río Rhin y de los Estados del oriente como Judea. En esta figura estaban las poblaciones que, sin ser conquistadas, establecían convenios o pactos de respeto y ayuda mutua con el Imperio romano, como pudo ser el reino de Egipto, con su capital en Alejandría²¹.

3.-Municipia Coercitia.- Resultado de la dominación militar, de aquellos pueblos que aceptaban luchar contra el ejército romano cuando se negaban a la sumisión y obediencia; estos si eran vencidos, la relación con el imperio se regía por la *Dediti*: el pueblo vencido dejaba de ser una *civitas*, quedando anuladas sus leyes, sus instituciones, sus cultos y sus templos, así como su territorio que quedaban como propiedad del pueblo romano²²; sus habitantes se les excluye del *ius suffragii* y no tenían derecho de enviar representantes a Roma. Fueron ciudades y poblaciones subyugadas, con estructuras político jurídicas de funcionamiento social de Roma, cuando los conquistados se rehusaban a dar obediencia y tributo al Imperio Romano (“*senatus populusque romanus*”), quien determinaba su situación y forma de organización política, social y económica.²³

Los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: *Territorium* en donde se asentaban algunos núcleos de población como aldeas (*civitas*), grupos de casas diseminadas (*pagi*); un *Populus* que se manifestaba en la asamblea general; un poder organizado, *Curia* (cuerpo deliberante) con sus magistraturas; una legislación propia o igual a la de Roma, dependiendo del tipo de Municipio.

²¹ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.* Nota 18, p.39

²² Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.*, Nota 8, p.35

²³ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.*, Nota 18, p. 40

Esta forma de organización en el pueblo romano, fue delimitada con mayor cantidad de elementos y privilegios, desde la época de Tarquino el Soberbio, como resultado de la actividad jurídica de Sexto Papyrio que colecciono leyes y costumbres de la época en el Código Papyriano; siendo aquí, donde encontramos la regulación más antigua del Municipio.

Con el correr de los años, se incrementan nuevas regulaciones sobre los Municipios romanos²⁴, siendo estas:

- a) La *Lex Julia de Civitates* del año 90 A. C. del Cónsul de Julius Ostius, según la cual los aliados de Roma que le habían sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino.
- b) La *Lex Plautia-Papiria* del año 89 A. C. que amplio la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades.
- c) La *Lex Malacitana* y la *Lex Salpensana* entre los años 84 y 82 A. C. que regularon los Municipios de esas regiones.
- d) La *Lex Julia Municipalis*, emitida por Julio César, en el año 45 A. C. que regularon los Municipios romanos, para evitar la dispersión existente.
- e) La *Lex Municipalis Tarentina* (41 A. C.); la *Lex Rubria de Galia Cisalpina* (42 A. C.); la *Lex Colonial Genetivae Juliae* (44 A. C.).
- f) El libro *L del Digesto*, contiene un amplio desglose de los derechos del Municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes.

²⁴ Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 35 y 36

Estas regulaciones fueron creadas con la finalidad de mantener controlados los Municipios, otorgaron derechos a sus habitantes y Municipios, según la necesidad del poderío romano. Concluimos el presente estudio de esta institución, diremos que gracias al imperio romano, hoy día existe, a pesar de que Roma acaecido como potencia, sin embargo, sus magníficos legados perduran hasta nuestros días, sólo se han adecuado a las necesidades del presente.

1.2. El Municipio en España.

La sed de conquista y expansión territorial del imperio romano, llega hasta la Península Ibérica, sirviendo de trampolín la dominación de Cartago en manos de las legiones romanas, a si comienza apoderarse de vastas regiones peninsulares, imponiéndoles la figura del Municipio como forma de organización, toda vez que los centros de población estaban dispersos y aislados. Hacia el año 196 a. de C., son nombrados dos procónsules romanos que encabezarían el mando de las dos provincias, en que se dividió a *Hispania*: la *Ulterior* y la *Citerior*.

El primer Municipio extra itálico fundado por Roma, que entró en la confederación de ciudadanos romanos, fue la ciudad de Gades (Cádiz); cuando obtuvo del emperador Cesar Augusto el derecho pleno de municipalidad itálica. “Bajo Augusto, existían en toda España cincuenta Municipios con derecho de plena ciudadanía; aproximadamente otros cincuenta habían recibido hasta entonces el *ius latium* y se hallaban equiparados a los otros en su régimen interior”²⁵; con esto se confirma la influencia de Roma en España, en lo político y jurídico, tras imponerles la curia, los duunviros, los ediles, los cuestores...

²⁵ Mommsen, Teodoro, Citado por Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 37

La proliferación de la influencia romana en la Península Ibérica, pronto llegan a las ciudades de Urso (Osuna), Cárthago Nova (Cartagena), Ilici (Elche), Valentía (Valencia), Tarraco (Tarragona), Augustuna Emerita (Mérida) o Cesar Augusta (Zaragoza), que en poco tiempo tendrían similares sistemas municipales de origen romano.

No hay poder que perdure una eternidad y como todo inicio existe un final, tocó Roma perder el control político y militar de sus territorios, entre ellos los de la Península Ibérica en manos de las tribus de pueblos germanos. Por consecuencia, las Municipalidades españolas fueron perdiendo su antigua estabilidad y eficiencia, mezclándose con nuevas costumbres que darían origen al Municipio, con una mayor organización política y administrativa.

El autor Gumersindo de Azcarate, da su punto de vista de la existencia del Municipio en España, al considerar las siguientes teorías:

“Existen dos teorías que, pretenden describir la realidad del Municipio en la Península Ibérica: por un lado Savigny, A Thierry, Eichhorn, Teresita Rendón Huerta, mantienen el criterio de que una institución subsiste, en el tiempo y en el espacio, aún a pesar de que se incluyan elementos nuevos en el proceso de transformación. Por otro lado Hegel, Arnold, Laurent, Eduardo Hinojosa y Claudio Sánchez de Albornoz, sostiene el criterio contrario en el sentido de que basta con el cambio de su forma para desaparecer en el tiempo y en el espacio. Finalmente el mismo autor sostiene con mayor objetividad se adhiere a la primera y en tal línea de pensamiento considera la invasión

Visigótica como una integración de diversas líneas de organización política.”²⁶

Me adhiero a la primera teoría, ya que la institución subsiste a pesar de los cambios que el hombre pueda hacerle o anexar nuevos elementos, según interés y necesidades de la época. Todas las instituciones han sufrido cambios, con el único objetivo de brindar mejores satisfactores a los habitantes, administradores y gobiernos.

Las municipalidades españolas fueron perdiendo su antigua estabilidad y eficiencia, sin embargo pudo mantener sus instituciones políticas representadas por el Municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del imperio romano, a la vez, recibió nuevas formas en su funcionamiento, traídas de los Germanos, Visigodos, Árabes.

En 415 los Visigodos derrotan las tribus germánicas como los suevos, los alanos y los vándalos, quedando como los verdaderos dominadores de la Península. Sin embargo, la romanización de estas tribus fue evidente, adoptaron una multiplicidad de costumbres y reglas latinas vertidas en códigos, como el de Eurico; la *Lex Romana Wisigothorum*, también conocido como *Liber Juris*; o el *Edictum Theodorici* dado por Teodorico el Grande, probablemente a principios del siglo VI d. C.²⁷ Las figuras como Eurico, Alarico y Teodorico, consolidaron el reino Visigodo.

Bajo la dominación visigótica surgen dos instituciones municipales: *El Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*. El primero fue una asamblea integrada por los hombres libres de la ciudad o distrito rural y tenían funciones administrativas en lo referente a problemas locales, como huidas de siervos, deslinde y amojonamiento. El segundo era la reunión judicial de los hombres libres (precursor de los jurados populares).

²⁶ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.*, Nota 18, p.43

²⁷ Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 37

Los árabes conquistan la Península Ibérica a principios del siglo VIII d. C., no sin antes encontrar resistencia de los habitantes; aportó nuevos elementos en la organización general de la sociedad española. En el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de Califas, llamados *Caídes* o *Alcaldís*²⁸, con posterioridad devino en Alcalde.

Las constantes batallas de los pueblos Ibéricos contra árabes por la defensa y reconquista de aquellos territorios dominados, fortaleció el Municipio, que se convierte en factor fundamental para repeler la invasión arábica. Una de las formas de contrarrestar el avance de los nuevos conquistadores, los monarcas cristianos establecían ciudades y pueblos, para contener los ataques de los árabes.

La gente que llegaba a fundar pueblos, villas o ciudades, los reyes les concedían grandes franquicias o privilegios, estos derechos les fueron cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar se le denominó Cartas Puebla, es decir permisos y derechos de población; en otras ocasiones se referían a poblaciones ya establecidas, donde se le otorgó derechos específicos, en un documento llamado *Fuero Municipal*²⁹ o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad.

Una de las potestades más importantes fue la de auto gobernarse, los nuevos pueblos, fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la asamblea de Aforados, es decir de los vecinos que aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, *Óp. Cit.*, Nota 6, p. 79

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *Óp. Cit.*, Nota 8, p. 49

Los principios generales más importantes de los fueros³⁰, son:

- 1.- Igualdad ante la ley, expresamente establecida en la ley de Cuenca...
- 2.- La inviolabilidad del domicilio.
- 3.- Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o su consejo...
- 4.- Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles...
- 5.- Responsabilidad de los funcionarios públicos.

Del *Concilium* Germánico surgió el Concejo³¹ con amplia autonomía política y administrativa, existieron dos tipos de Concejos: el primero se le nombró **Cabildo Abierto**, “se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados, y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios”³²; el otro Consejo, llamado **Consejo Municipal o Cabildo Secular**, con posterioridad se llamaría Ayuntamiento, término que hasta nuestros días se emplea en México para denominar el órgano colegiado, estaba compuesto de funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos.

Esta época, se convierte en el mayor florecimiento del municipalismo en España, el gobierno era autónomo, en lo político como en lo administrativo, los encargados de los órganos de gobierno fueron designados por elección directa.

³⁰ Ochoa Campos, Moisés, *Óp. Cit.*, Nota 6, p. 83

³¹ Sólo como aclaración, actualmente Concejo se escribe con “S” y no con “C”

³² *Ibidem.*, p. 80

Expulsados los Árabes de la Península Ibérica en el año de 1492 por los reyes Isabel y Fernando, en la persona de Boabdil (Mamad XI, Abú abd-Allah), quien abandonó la Alambra de Granada rumbo a Marruecos³³; se presentan problemas internos por el poder y es cuando, el nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos del soberano, trayendo como efectos el paulatino sometimiento de los Municipios al poder del rey, dejando atrás la época de oro del Municipalismo en España.

A raíz de estos conflictos surgen leyes encaminadas a resguardar las prerrogativas del Municipio; en el año de 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la ley de las Siete Partidas, anulando los viejos fueros. Enrique III de Castilla y León, en el año de 1396, creó la figura de los Corregidores encargados de la supervisión de los Municipios, restándole su autonomía. Pedro IV de Aragón en 1340, instituyó la figura de Justicia Mayor que centralizó, en representación del rey, una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras, antes estaban en manos de los alcaldes municipales.

Los excesos del emperador Carlos V, obligó a realizar una acción conjunta, con el objeto de ponerle límites a sus atrocidades de poder; en julio de 1520 se reúnen en Ávila representantes de 15 Municipios quienes instituyeron una Junta manifestándose a favor de los fueros municipales, le declarando la guerra a las comunidades, pero fueron derrotados por los comuneros en los campos de Villalar, en abril de 1521.

De lo anterior, el autor Carlos García Oviedo dice al respecto:

“Villalar consuma la catástrofe municipal española, en lo sucesivo todos los poderes locales desaparecen, irguiéndose como única autoridad el Estado, y este personificado en el Príncipe.

³³ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.*, Nota 18, p.47

Subsistió el Municipio como una necesidad impuesta por el hecho de una concurrencia familiar, pero sin los fueros y prestigios de otros siglos” .³⁴

La libertad Municipal termina tras la derrota de estos Municipios, entre los mas importantes estaba Toledo, Segovia y Salamanca. Todos los poderes locales concedidos durante decenas de años, se centralizan en manos del Rey, perdiendo derechos y prerrogativas otorgados en el pasado.

1.3. El Municipio en México.

La intrépida aventura de Cristóbal Colón por encontrar nuevas rutas comerciales para llegar a las Indias, genera la necesidad de buscar patrocinadores que financiaran su empresa, encontrando apoyo en la Reina Isabel de España. Los resultados de esta aventura se vieron recompensados el 12 de octubre de 1492, cuando se descubren las primeras islas del nuevo continente, sin embargo Cristóbal Colon no supo que había descubierto un nuevo continente, murió pensando que había encontrado una nueva ruta a las Indias. A raíz de estos acontecimientos hicieron de España la principal potencia europea del siglo XVI.

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar los nuevos poblados y villas de los españoles en las nuevas tierras descubiertas. Se establecieron, los primeros Ayuntamientos insulares en la Isla de Santo Domingo y Cuba, de donde partían constantemente expediciones para descubrir nuevos territorios; de estos Ayuntamientos surgirán los llamados Ayuntamientos Continentales con la fundación del primero de ellos “La Villa Rica de la Vera cruz”.

³⁴ Citado por *Ídem*.

La gubernatura de Cuba, ocupada en 1519 por Diego Velázquez, quien le encomienda a Hernán Cortés realizar la expedición a las tierras de occidente; sin embargo, días previos de su partida a la mar, Diego Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que decide apresurar su salida (10 de febrero de 1519) de la isla, desobedeciendo al gobernador; tras recorrer varios puntos del Golfo de México desembarcando en la Antigua.

Hernán Cortés sabía que regresar a Cuba significaría la cárcel por desobedecer el mandato del gobernador, máxima autoridad en representación del rey en el nuevo mundo. Para legitimar el viaje, optó en fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del rey Don Carlos, el primer Ayuntamiento de América Continental, conocido como la “Villa Rica de la Vera Cruz, por haber llegado el jueves de la cena y desembarcado el viernes santo.

Existen divergencias de relatos en relación a la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, de lo anterior, he decidido tomar en cuenta la narración de los hechos de Bernal Díaz del Castillo³⁵ en su obra “*La Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España*”, toda vez que estuvo como protagonista, el cual dice al respecto:

“Por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacia mucho del rogar, y como dice el refrán, tu me lo ruegas y yo me lo quiero, y fue con condición que le hiciésemos Justicia Mayor y Capitán General y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto de oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto. Y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy, para todo lo por mi aquí dicho. Y luego le ordenamos hacer y fundar y

³⁵ Díaz del Castillo, Bernal, Citado por Quintana Roldán, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 51

poblar una villa que se nombró la Villa rica de la Vera cruz, por que llegamos el jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y Rica por aquel caballero que dije en el Capítulo (XXVI) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, por que no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, por que no hace al caso que nombre algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca, y señalamos por Capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristobal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo el Villaroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho a Cortés, sobre una india de Cuba, y se le quitó el cargo; y al alguacil del real a Ochoa Viscaíno, y a un Alonso Romero.”

El primer Ayuntamiento en México se fundó para satisfacer el requisito legal y poder tener apoyo político del soberano, pudiendo actuar en su nombre y representación. Recordemos, Cortés desobedeció las órdenes del Gobernador Diego Velázquez, de ahí la necesidad de fundar el Ayuntamiento, y no depender del gobernador de Cuba, sino de los reyes de España.

Con posterioridad a la fundación del primer Ayuntamiento en América Continental, Hernán Cortés inicia una serie de conquistas de la Costa del Golfo hasta llegar a la Cuenca del Valle de México, tras varias batallas libradas con los nativos, el ejército conquistador logra derrotar a los Aztecas y conquistando a su ciudad (Tenochtitlán) el 13 de agosto de 1521.

Inmediatamente con la caída de los aztecas, Cortés instaló el primer Ayuntamiento metropolitano en el edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán, a decir de Ochoa Campos:

“No sabiéndose la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros de cabildos, que sólo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en el que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México.³⁶”

En este sitio Hernán Cortés dicta las primeras ordenanzas de 1524 y 1525, conocidas como Plan Municipal, siendo la base de la organización de las Ciudades y Municipios. En ellas, se estableció la forma de organización de gobierno, estableciendo que cada villa debía tener dos acaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían hacerse el primero de enero de cada año³⁷; también se estableció la obligación de prestar el servicio militar para todos los avecindados españoles, se establecieron reglas sobre el arraigo de pobladores; nombramientos de autoridades; formación de cabildos; recaudación de diversos tributos y contribuciones³⁸.

³⁶ Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio. Su evolución* institucional, Colección Cultural Municipal, Banobras, México, 1981, p. 98

³⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *Op. Cit.*, Nota 8, p. 79

³⁸ Quintana Roldan, Carlos, *Op. Cit.*, Nota 1, p 54

Al principio de la Colonia Española, existían dos tipos de Ayuntamientos³⁹ representados legalmente por su Cabildo⁴⁰:

1. *LOS AYUNTAMIENTOS DE ESPAÑOLES*: Cuando no eran ordenados por corregidores o alcaldes mayores se gobernaban por los siguientes funcionarios: dos alcaldes ordinarios, el alférez real, un número variable de regidores según la importancia política y económica de la población, dos jurados para cada una de las parroquias, alguacil mayor, procurador general, escribano o secretario, depositario.
2. *LOS AYUNTAMIENTOS DE INDIOS*: Llamados Agregaciones en la Nueva España, eran instituciones conformadas exclusivamente por indios, es decir, estaba prohibida la estancia en estos lugares de españoles, criollos, mestizos o negros. Estos Ayuntamientos se integraban por los siguientes funcionarios: un alcalde ordinario, cuatro regidores, un escribano, un alguacil, alférez real, pregonero, portero y sayón.

Los Ayuntamientos de Indios tuvieron una finalidad en su creación, fue la de evangelizar a los naturales, de esta forma se agilizó la colonización en la Nueva España.

³⁹ Nota. Con el paso de los años adquiere la denotación de Municipio a la circunscripción territorial donde ejerce su competencia y al órgano colegiado que lo integra se llama Ayuntamiento.

⁴⁰ López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, Universidad Anáhuac, 2007, pp. 50, 53

En la Colonia también aconteció la venta al mejor postor de los cargos de alcaldes, regidores, entre otros; practica que deterioró en su momento, la figura del Ayuntamiento. Además en la actividad municipal existieron dos tipos de Cabildos: *Cabildo Abierto* en donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales y los *Cabildos Cerrados* que eran las cesiones celebradas por los titulares funcionarios del Ayuntamiento.

Tras varios siglos de dominación española, México inicia su movimiento independentista el 16 de septiembre de 1810, logrando el cometido el 27 de septiembre de 1821. El Municipio durante el movimiento de independencia rige temporalmente por la Constitución española de Cádiz del 19 de marzo de 1812. Toda vez que la consumación de la independencia se da hasta 1821, sin embargo durante este periodo, todavía se encontraba bajo el dominio de la Corona Española, por lo que la vigencia de esta Constitución en México, estuvo vigente poco tiempo, influyendo en la estructura jurídica del Municipio. Entre lo más destacable menciono las siguientes características:

- Regula el Ayuntamiento como órgano de gobierno local: lo integraba el alcalde o alcaldes, los regidores, y el procurador síndico, presididos por el jefe político (art. 309).
- La existencia de Ayuntamientos en todo lugar de mil habitantes (art. 310).
- Número de regidores en proporción al número de habitantes (art. 311).
- Se estableció el sistema de elección popular directa y la no reelección de los funcionarios municipales; el ejercicio de la función por un año (art. 312).

Esta Constitución regulaba el Municipio bajo el Título: “Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”, el cual comprendía del artículo 309 al 323. Hay que aclarar, que no entra en vigencia en la Nueva España en 1812, si no hasta en 1815, a través de la publicación oficial realizada por Félix Calleja⁴¹. Además de los integrantes del Ayuntamiento señalados en el artículo 309, este tenía facultades de nombrar a un secretario (art. 320); el Municipio no fue Autónomo, tenían que rendirle cuentas a la Diputación Provincial cada año de lo recaudado e invertido (art. 323).

En conclusión esta Constitución sirvió como base para las posteriores regulaciones hechas al Municipio; toma eco en las Constituciones Centralistas y se olvidan de esta institución los liberales; algunas de estas normatividades persisten en la actualidad.

La primera Constitución Federal del País, promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824, no incluyó nuevas regulaciones del Municipio, dejando a los Estados la libertad de elegir su forma interior a su libre albedrío. Tal y como lo sostiene Tena Ramírez⁴² al decir:

“Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”

Las Constituciones Federalistas es de referirse a las de 1824, el Acta de reformas de 1847 y la propia Constitución de los Liberales encabezados por Benito Juárez de 1857, esta última por lo menos establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos de Municipio (art. 31 fracción II), aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos,

⁴¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, 2da. edición, México, Porrúa, 1998, p. 106

⁴² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35 ed., México, Porrúa, 2003, p 149

reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados. En cambio las Constituciones Centralistas o Conservadores si les tomaron en cuenta.

Al llegar al poder, los conservadores dejan sin efecto la Constitución de 1824, creando la llamada Siete Leyes Constitucionales de 1836⁴³. La Sexta de esas Leyes, del 29 de diciembre de aquel año, fue la que Consagro como constitucionales los ayuntamientos, siendo a si la primera que regula directamente el Municipio, los cuales disponían:

- Se le otorga facultad a los Gobernadores Departamentales para suspender ayuntamientos (art.7 fracción VIII).

Aquí, encontramos el antecedente de la suspensión de los ayuntamientos, actualmente es una facultad de las legislaturas locales y no de los Gobernadores, como lo establecía esta Constitución centralista.

- En las Capitales de los Departamentos se gobernaron por Ayuntamientos, también en los puertos cuya población con 4 000 habitantes y los pueblos cuya población con más de 8 000 habitantes (art. 22).
- Los Ayuntamientos eran electos popularmente; el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las Juntas Departamentales y por los Gobernadores, sin exceder los primero de seis, los segundos de doce y los últimos de dos. (art. 23).
- Los Ayuntamientos, tenían al cargo la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no sea de fundación particular, la educación primaria y obras públicas (art. 25).

⁴³ Nota: Toda vez que el Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, la primera ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes en 1836.

- Los alcaldes ejercían en sus pueblos funciones de jueces conciliadores, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal, cuidaban de la tranquilidad y el orden público, (art. 26).
- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de policía, regidores y síndicos conservaron su carácter de concejiles (art. 30).

Siendo Presidente de México Antonio López de Santa Anna, emite las Bases de Organización Política de la República Mexicana el 12 de junio de 1843. Se reglamenta el Municipio de forma deficiente, señalan como facultades de las Asambleas Departamentales, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar la policía municipal, así como, aprobar los arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art.134 fracción X y XIII). Se estableció como obligación de todo ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad respectiva (art. 20 fracción I).

Al ser estas Constituciones Centralistas, su finalidad fue la de obtener el poder económico y político, controlando el territorio Nacional en manos de unas cuantas personas encabezadas desde el Poder Ejecutivo.

Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, el 10 de abril de 1865, promulga el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el cual contenía normas para la organización Municipal, al respecto Miguel Macedo⁴⁴ , comenta:

“El imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración

⁴⁴ Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Óp. Cit.*, Nota 40, p 150

comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna” .

El Estatuto de Maximiliano, solamente estuvo vigente en aquellos lugares donde el Imperio dominó, como es el caso del Distrito Federal. Dejó el legado de alcaldes remunerados con el fin de presidir los ayuntamientos; la facultad del Ayuntamiento para formular el proyecto de contribuciones municipales, que sería aprobado por el Emperador (actualmente por las legislaturas locales).

Restaurado el Federalismo con el triunfo de los liberales, se promulgó la Constitución que rigió a partir de 1857; tras la muerte de Benito Juárez, inicia un nuevo periodo en México, la lucha por el Poder, consolidándose con la llegada a la Presidencia de la República del General Porfirio Díaz, quien llegó a ser dictador.

El régimen porfiriano recurrió a las jefaturas políticas que fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse en los pocos Municipios en funciones, estas jefaturas dependían del gobernador del estado, que a su vez eran enviados y nombrados por Díaz. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, además eran los caciques de aquellas tierras.

Tras treinta y cuatro años de poder, al no existir instituciones democráticas que representen y defiendan, los intereses, derechos políticos y sociales de los gobernados, el pueblo se subleva en contra del General Díaz. Entre los postulados importantes de la revolución podemos encontrar: Sufragio Efectivo No Reelección, Justicia Social, entre otros, pero también el Municipio Libre que durante muchos años estuvo en manos del gobierno central, su organización dependía en gran medida del interés del gobierno.

No fue sino hasta el Constituyente de Querétaro, donde por vez primera, los liberales le dan importancia la figura Municipal al otorgarle la Libertad de funcionamiento, libertad hacendaría y personalidad jurídica. Al establecerse en la Constitución dichos principios, constituye así, la diferencia más importante y gran novedad respecto de las demás Constituciones Liberales y Centralistas.

El proyecto presentado al Constituyente por el Primer Jefe Venustiano Carranza, fue que los Estados tendrían “como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado”.⁴⁵

Un acierto del Poder Constituyente, fue la de otorgar libertad hacendaría al Municipio, cuya aprobación no fue sencilla. Se dejó al final del periodo del Congreso Constituyente la discusión en lo referente a la autonomía financiera.

La premura en el cierre del periodo provocó que los Constituyentes aceptarían la propuesta del Diputado Ugarte en voz de la comisión redactora el siguiente texto de la fracción II: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”⁴⁶.

La autonomía financiera y con ella la libertad municipal, quedaron a merced de las legislaturas y del ejecutivo, de acuerdo con su conveniencia política podrían aumentar o disminuir los recursos municipales.

Las intenciones de los integrantes del Poder Constituyente de Querétaro en reconocer el Municipio su libertad política y hacendaría fue magnífica, sin embargo, los constantes cambios, el desarrollo, crecimiento y necesidades del gobernado e inclusive de los Municipios en México, se ha tenido que reformar

⁴⁵ *Ibidem.*, p 151

⁴⁶ *Ibidem.*, p 152

en varias ocasiones el artículo 115 Constitucional, cuyas reformas serán estudiadas en el Capítulo II.

Actualmente nuestro País cuenta con 2 440 municipios, el número en cada estado varía, desde un mínimo de 5 en los estados de Baja California Norte como en Baja California Sur, hasta un máximo de 570 en Oaxaca. Esta cantidad podría variar, en cualquier instante.

Hay mucho que hacer por conseguir la Autonomía Municipal, con la presente tesis, se busca aportar nuevas ideas para que esta institución se consolide en toda sus dimensiones.

CAPÍTULO SEGUNDO

NATURALEZA DEL MUNICIPIO

En el presente Capítulo se abordará la naturaleza jurídica del Municipio, todas las reformas al artículo 115 Constitucional, además de las ventajas y desventajas de dichas reformas realizadas hasta la fecha; finalizando con la hacienda pública municipal.

2. Naturaleza Jurídica del Municipio.

Es importante analizar el tema de la Naturaleza Jurídica del Municipio en México, toda vez que existe una corriente que considera que esta Institución es un organismo descentralizado de la administración Pública, sin embargo para mí y con base en los textos Constitucionales con carácter de orden de gobierno su naturaleza ésta plasmada.

Los destacados tratadistas mexicanos en materia administrativa Serra Rojas y Gabino Fraga, consideran, que el Municipio es un organismo descentralizado por región, siguiendo a la doctrina francesa que tanta influencia ha tenido en ellos. Olvidaron que, en aquel país cuenta con un gobierno centralista y por ende con una administración centralizada, permitiendo así, la descentralización administrativa regional, a diferencia del nuestro, que contamos con un Sistema Federal, en el que se cristaliza el tercer nivel de gobierno.

Aunque los Municipios en México se pretenden asemejar con los organismos descentralizados, al contar con personalidad jurídica, patrimonio propio; sin embargo su gobierno que es el Ayuntamiento es electo democráticamente. Mediante el proceso establecido en la Constitución Local y Ley Electoral respectivo.

En este orden de ideas:

1. Los organismos descentralizados:

- Es creado por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo (la Administración Pública Central) ya sea Federal, Estatal o Municipal, dotándolos de personalidad jurídica, patrimonio propio y su competencia respectiva.
- Es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.
- Pueden ser suprimidos, desaparecidos en el momento que lo considere oportuno el ejecutivo.

2. El Municipio:

- El Municipio es un orden de gobierno de acuerdo a la reforma del 23 de diciembre de 1999.
- Como Municipio libre, tiene su propia esfera de competencias.
- Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, como lo establece la Carta Magna.

- Es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existe autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado.

En consecuencia, consideró indispensable dejar a un lado, la postura que considera esta institución como una descentralización administrativa por región, ya que en sí, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente político y cuya forma de gobierno tiene una estructura fija que es necesario determinar y garantizar.

Es de recordar que, durante el gobierno de Porfirio Díaz las decisiones provenían desde el centro, perjudicando gravemente a las funciones de los Ayuntamientos y por el ende al Municipio, de ahí que el movimiento revolucionario buscaba incluir en el texto Constitucional la figura del Municipio libre, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, como sucedía en décadas atrás.

De acuerdo con el orden jurídico vigente en México, el Municipio tiene su Naturaleza Jurídica en el artículo 115 de la Ley Suprema, en él se establece que dicha institución es libre y es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Por tanto, los Estados forzosamente se dividen en Municipios impidiéndoles constitucionalmente adoptar otra forma de organización territorial en cuanto a su régimen interior.

El Sistema Federal Mexicano esta integrado por tres ordenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) cada uno con sus respectivos ámbitos de competencia por mandato constitucional; en consecuencia el Municipio es un orden de gobierno cuya estructura esta expresamente establecida en la Constitución Federal y no puede ser modificada al arbitrio de las autoridades.

Concluyo con la postura que sostiene el tratadista Fernando Albini⁴⁷: “el Municipio no es un organismo descentralizado por región; tampoco es un órgano que ejerza poderes concesionados; de facto es un ente autárquico territorial el que de *jure*, es y debe ser un organismo libre, además de ser un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana”.

2.1 Reformas del Artículo 115 Constitucional.

La Constitución Política de 1917 ha sufrido constantes reformas desde su promulgación hasta nuestros días, conforme a las necesidades del pueblo y de los gobernantes; no ha sido la excepción el artículo 115 Constitucional que ha tenido reformas en distintas facetas del México contemporáneo, con el afán de darle Autonomía Municipal.

El artículo 115 Constitucional ha tenido 11 reformas a la fecha, esto no significa que sean las últimas, si a sí sucede, se estaría en un gravísimo estancamiento en perjuicio de esta institución y de la Nación. Hay muchas cosas por hacer en favor de ella, seguramente en los próximos años tendremos más reformas en pro del Municipio, del pueblo, de la Entidad Federativa y del Estado Federal.

Las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional desde 1917 a la fecha, pueden sintetizarse cronológicamente en los siguientes renglones, debo aclarar, el análisis de dichas reformas se hará en el próximo tema:

⁴⁷ Albini, Fernando, Citado por Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.*, Nota 18, p. 206

PRIMERA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las Legislaturas Locales, en su texto original, contemplaba que debía ser proporcional al de los habitantes de cada Entidad pero no debería ser menor de Quince Diputados. Con la reforma realizada al párrafo cuarto de la fracción III, se estableció:

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

SEGUNDA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, cuya reforma establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las Entidades Federativas de manera absoluta, prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los Diputados Locales y a los miembros de los Ayuntamientos (Presidente Municipal, Regidores y Síndicos) electos popularmente por elección directa, en el cual se adicionó un párrafo a la fracción I del artículo 115 Constitucional.

TERCERA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, donde se modificó la parte final del párrafo segundo de la fracción III, en su texto original disponía que los gobernadores durarían en el poder hasta cuatro años, con la modificación el mandato de los gobernadores no podrá ser mayor a seis años.

CUARTA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, adicionando a la fracción I del artículo 115 Constitucional el

siguiente párrafo: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votados" .

QUINTA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, donde se suprimió el párrafo transcrito en el apartado anterior, ya que en esa misma fecha se reformó el artículo 34 Constitucional para otorgarles plena ciudadanía a las mujeres y a si poder participar en todo los procesos políticos nacionales.

SEXTA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, se adicionó las fracciones IV y V del artículo 115 Constitucional para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera:

“FRACCIÓN IV: Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

FRACCIÓN V: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y Municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearan y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia” .

SEPTIMA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se adicionó el artículo 115 Constitucional un párrafo a la fracción III, para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

OCTAVA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se estructuró en su totalidad el artículo 115 Constitucional sin perder sus principios esenciales que dieron origen a esta Institución, en la época de la Revolución Mexicana; de las cinco fracciones en su texto original contemplaba dicho artículo se incrementaron a diez:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

podrán ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrante, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecidos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos 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 procedieren que entrare en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

a).- Agua potable y alcantarillado.

- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abastos.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estado para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar

una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mandato de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

VIII...

IX...

X...

NOVENA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, cuya reforma consistió en cambiar al artículo 116 Constitucional las cuestiones que regulan asuntos propios de las Entidades Federativas, dejando de esta manera el artículo 115 exclusivamente para cuestiones municipales.

DECIMA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, esta reforma junto con la de 1983, son consideradas las más importantes realizadas al artículo 115 Constitucional, cuya reforma principal consistió, el Ayuntamiento dejó de ser un administrador del Municipio, a ser gobierno, en este sentido se reformó la fracción I, a la letra dice:

“Cada Municipio será **gobernado por un Ayuntamiento** de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de

manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

La entrada en vigencia de esta reforma, fue de 90 días a partir de su publicación, una vez entrada en vigor se fija un año a las legislaturas locales para que modifiquen sus respectivas Constituciones Locales y demás leyes vigentes, cuyo vencimiento fue el 30 de abril de 2001.

UNDECIMA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, la reforma al artículo 115 Constitucional consistió en reconocer las diversas etnias que integran el territorio Nacional, a raíz del movimiento armado en Chiapas y los acuerdos de San Andrés Larraínzar⁴⁸; donde se adiciona un párrafo de la fracción III:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

2.1.1. Ventajas y Desventajas de las Reformas del Artículo 115 Constitucional.

Descritos previamente las reformas hechas al artículo 115 Constitucional, hasta el momento son 11, es necesario hacer el análisis correspondiente respecto a los beneficios y desventajas que ha tenido el Municipio. La Constitución originalmente aprobada en 1917, contempló en este artículo, no únicamente el Municipio sino también regulaba la vida interna de las Entidades

⁴⁸ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, *Óp. Cit.*, Nota 18, p 123

Federativas, con el paso de los años se realiza la reforma pertinente (17 de marzo de 1987) en el cual se deja en el artículo 115 Constitucional la regulación exclusiva del Municipio y el artículo 116 Constitucional a las Entidades Federativas.

LAS PRIMERAS TRES REFORMAS realizadas al artículo 115 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, no influyen en la estructura, organización y administración del Municipio, con excepción de la reforma publicada el 29 de abril de 1933 donde se les prohíbe la reelección inmediata del Presidente Municipal, Regidores y Síndicos electos directamente por el pueblo.

Fue un gran acierto en limitar la reelección del órgano Colegiado que integran el Ayuntamiento, recordemos que el movimiento revolucionario luchó por la no reelección de los gobernantes electos popularmente, para no caer en nuevas dictaduras como la de Porfirio Díaz, el cual tuvo eco con la promulgación de la Constitución de 1917, prohibiéndose de manera absoluta al Ejecutivo Federal reelegirse, sin embargo para los Gobernadores, Diputados e integrantes del Ayuntamiento se les prohíbe la reelección inmediata hasta el 29 de abril de 1933.

LA CUARTA Y QUINTA REFORMA están ligadas íntimamente, el primero publicado el 12 de febrero de 1947, tras varios años de lucha las mujeres se les concede la igualdad con el varón en relación a la participación de votar y ser votadas para renovar el Ayuntamiento, únicamente en el ámbito Municipal. A partir de esta fecha las mujeres inician activamente en la participación política del país, dándose el primer paso en la democratización de las elecciones municipales, es decir, por vez primera se presentan a participar en la elección de sus gobernantes o en su caso ser votadas para algún cargo

de elección popular. Nada equivocado estaba Tena Ramírez⁴⁹ al calificar el Municipio como “*escuela primaria de la democracia*”.

Con la presente reforma, únicamente se les da participación en el ámbito municipal, como consecuencia, no abarcó el ámbito Estatal ni Federal, quizá los señores legisladores no se animaban en darle oportunidad a las mujeres para participar en la política mexicana.

No fue sino con la reforma publicada el 17 de octubre de 1953, es decir seis años después, en el cual se deroga el párrafo adicionado con la reforma anterior de la fracción I del artículo 115 Constitucional. En esta misma fecha se modifica el artículo 34 Constitucional donde se les reconoce plena ciudadanía a las mujeres, con el objetivo de tener prerrogativas tal y como lo establece el artículo 35 Constitucional para votar y ser votadas en cargos de elección popular en igualdad de circunstancias con el varón.

Las mujeres han demostrado capacidad, tenacidad, astucia en los diversos cargos que han obtenido a través de elecciones populares y la valiosa participación en las urnas. Su lucha por la igualdad entre el varón y la mujer continua, no ha bastado que se haya elevado a rango Constitucional el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer y sus respectivas prerrogativas; el camino de ellas no es nada fácil, se han enfrentado a un sin fin de obstáculos para poder participar activamente en la democratización del país.

LA SEXTA REFORMA publicado el 6 de febrero de 1976, en el cual se adicionó las fracciones IV y V del artículo 115 Constitucional para adecuarlo en lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, donde se atribuyen la Federación, Entidades Federativas y Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia, la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Óp. Cit.*, Nota 40, p 154

La presente Reforma atribuye al Ayuntamiento reglamentar en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, asimismo, se les faculta para coordinarse con las distintas instancias de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando dos o más centros urbanos de distintos Municipios de distintas Entidades Federativas tiendan a formar continuidad demográfica, por lo tanto, planearán y regularán de manera conjunta el desarrollo de la zona metropolitana.

La desventaja de la presente reforma, conlleva a los Municipios en esperar que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales expidan las leyes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, para poder expedir el reglamento respectivo.

LA SEPTIMA REFORMA publicada el 6 de diciembre de 1977, al igual como ocurrió con el sufragio de la mujer en el Municipio, nuevamente esta institución es utilizada como experimento en la democratización mexicana, introduciendo el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

Fue un logro importantísimo, permitir no únicamente los partidos políticos dominantes formaran parte del Ayuntamiento sino también aquellos partidos minoritarios que logren obtener determinada cantidad de votos en las elecciones, les permitieran por medio de este principio de representación proporcional alcanzar algunos escaños dentro del órgano Colegiado, específicamente en las regidurías y síndicos, con el objeto de fortalecer el sistema democrático.

La desventaja de la presente reforma, únicamente se implemento en Municipios cuya población excediera de 300 mil o más habitantes, demasiado injusta en la democracia mexicana para aquellos Municipios que no lograban juntar la mínima cantidad de habitantes. Había que implementar el principio de representación proporcional a la generalidad de Municipalidades del país.

LA OCTAVA REFORMA publicada el 3 de febrero de 1983, se reestructuró en su totalidad a través de reformas y adiciones hechas al artículo 115 Constitucional, siendo el parte aguas en la reforma de 1999, donde se le reconoce como Nivel de Gobierno.

La centralización del poder en manos de los Gobiernos locales, que durante muchos años se practicó, llevó a cometer en los Municipios arbitrariedades: la suspensión o desaparición de los Ayuntamientos, suspender o revocar el mandato de algún miembro del órgano Colegiado. De esta manera, se fortalece la libertad política del Municipio con las adiciones hechas al artículo 115, fracción I Constitucional, en darles oportunidad de rendir pruebas los integrantes del Ayuntamiento sujetos a juicio, para suspenderlos o revocar su mandato, es decir la garantía de audiencia, por alguna de las causas graves establecidas en la ley. Además, reguló la forma de declarar que los Ayuntamiento han desaparecido, en cual se establece la necesidad del acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, y se encargarán de nombrar entre los vecinos al Consejo Municipal para concluir el periodo.

Claramente encontramos el acaparamiento del poder en el Gobierno Local, ciertamente la Constitución da oportunidad de defenderse ante cualquier juicio iniciado por la legislatura local en contra de algún miembro del Ayuntamiento, también dependerá del grupo partidista mayoritario en la legislatura y la administración del Municipio⁵⁰, claro esta si son de partidos políticos distintos, se buscará a cualquier costa la forma, inhabilitar o revocar el mandato del algún integrante del Ayuntamiento, llegando al extremo de suspender o desaparecer Ayuntamientos, todo esto apegado a la derecho; dando pauta el abuso del poder en algunas Entidades Federativas en contra de los Municipios.

⁵⁰ Nota: con estas reformas y adiciones de 1983 aún se consideraba al Municipio como un Administrador y no como orden de Gobierno que se da con posterioridad.

La democracia integral implica facultad de autodeterminación respecto a las decisiones políticas de los habitantes del Municipio, si bien es cierto, los Ayuntamientos no pueden promulgar leyes, con la publicación de las reformas y adiciones de 1983 en la fracción II, se otorga facultad al Ayuntamiento de aprobar y publicar el Bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, en sus respectivos ámbitos de competencia, se expedirán de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas locales. Esta reforma es de suma importancia, que será necesaria para poder expedir ordenamientos jurídicos que regulen la vida interna del Municipio.

Se confirma una vez más, dicha institución es un Nivel de Gobierno y no un simple Administrador, nos encontramos con la limitante de esperar a las legislaturas de los Estados que establezcan las bases específicas en cada ramo para poder promulgar sus reglamentos. Reitero el Municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse.

Se establece por vez primera los Servicios Públicos mínimos que los Municipios estarán a su cargo, tal y como debió haber sucedido años atrás, esta institución conoce las urgencias, necesidades, carencias de la población, sin embargo no todo los Municipios poseen capacidad financiera y administrativa; otros si tienen esa capacidad financiera y administrativa para proporcionarlos, por lo regular son Municipios ubicados en las principales Ciudades del país. Los Municipios con recursos económicos suficientes podrán concursar con las Legislaturas locales para que se les otorgue la atribución de otros Servicios Públicos.

En cuanto a la Hacienda Pública Municipal, se señalan los ingresos mínimos del Municipio, entre ellas encontramos las contribuciones sobre propiedades inmobiliarias, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, a si mismo, los ingresos que perciban derivados de la prestación de

Servicios Públicos a su cargo, de ahí el gran avance en otorgarle atribución al Ayuntamiento de aprobar Reglamentos en sus respectivos ámbitos de competencia. Se establece en la Constitución Federal, los ingresos propios del Municipio son intocables y no podrá ser limitada por leyes federales y estatales.

Dispone a las Legislaturas de los Estados a probar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, por consiguiente revisarán y fiscalizarán la cuenta pública, dando oportunidad al Ayuntamiento en aprobar su Presupuesto de Egresos con base en sus ingresos disponibles, sería el colmo de no tener esta atribución, toda vez que los ingresos son recaudados por ellos mismos.

Ciertamente las reformas y adiciones están encaminadas en conseguir la Autonomía Hacendaria del Municipio, aún las Legislaturas estatales intervienen en cuanto que son ellos quienes aprueban sus Ingresos, limitante primordial para conseguir la Autonomía; a si mismo, realizan el reparto de las participaciones federales destinados al Municipio, en ocasiones los repartos no son distribuidos equitativamente, cosa inusual en México; el destino de esos recursos económicos dependerá únicamente de la legislatura.

La fracción IX faculta a las Legislaturas locales regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y Municipios, debiéndose basar en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. El Constituyente olvidó que la facultad para legislar en materia Laboral corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, establecido en el artículo 73 Constitucional y no las legislaturas de los Estados.

LA NOVENA REFORMA publicada el 17 de marzo de 1987, deja exclusivamente el artículo 115 Constitucional cuestiones municipales, pasando las regulaciones de las Entidades federativas al artículo 116 Constitucional.

LA DECIMA REFORMA publicada el 23 de diciembre de 1999, esta reforma junto con la de 1983 son consideradas las más importantes (hasta el

momento) realizadas al artículo 115 Constitucional, se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del Ayuntamiento, como había sucedido antes de esta reforma. Por tanto, en México dentro de su Sistema Federal consta de Ordenes Niveles de Gobierno el primero de ellos es el Municipio, el segundo Entidades Federativas y por último el Estado Federal, cada una en sus respectivos ámbitos de competencia.

Se establece definitivamente en la Carta Magna la competencia exclusiva de los Municipios, las Funciones y Servicios Públicos de la fracción III del artículo 115 Constitucional y no concurrente con los Estados como prevalecía hasta antes de la publicación de estas reformas. Se le faculta al Ayuntamiento previo acuerdo celebrar convenios o coordinarse con el Estado para que se haga cargo de algunos de los servicios o entre el Estado y Municipios conjuntamente presten o ejerzan dichos Servicios Públicos, se llevará acabo a voluntad de la mayoría del Ayuntamiento y no de las Legislaturas locales.

Se otorga facultad al Ayuntamiento el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la Legislatura estadual sus ingresos. No es suficiente otorgarles dicha facultad ya que, al tener la atribución de promulgar reglamentos en sus respectivos ámbitos de competencia y reconocerle el Nivel de Gobierno, ¿por qué no darle la oportunidad de aprobar sus propios ingresos en lo concerniente a sus respectivas competencias? Y a si, conseguir la autonomía municipal.

LA UNDECIMA REFORMA publicada el 14 de agosto de 2001, cuya reforma consistió en reconocer las diversas etnias que integran el territorio Nacional, a raíz del movimiento armado en Chiapas y los acuerdos de San Andres Larraínzar.

Las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, se han dado con el afán de buscar la Autonomía Municipal, sin embargo falta mucho por hacer para que esta Institución sea Autónoma, como es el caso de la Autonomía

Financiera donde todavía las Legislaturas Locales aprueban la miscelánea fiscal de los Municipios. Las reformas al presente artículo continuarán, toda vez que vivimos en un mundo cambiante constantemente.

2.2. La Hacienda Pública Municipal

El Municipio como Orden de Gobierno le debe corresponder una verdadera Autonomía Financiera, donde exista vínculos de solidaridad entre los Municipios y su Entidad Federativa y entre éstos y la Nación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Ciertamente el artículo 115 fracción IV Constitucional establece que las municipalidades Administrarán Libremente su Hacienda, esto no significa que gocen de Autonomía Financiera plena, al no otorgarle en la Constitución Federal y las de cada Entidad Federativa Poder Tributario al Municipio, por lo tanto, no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que recae en las Legislatura Locales. Reafirmo lo dicho, con la postura del tratadista Sergio Francisco de la Garza⁵¹, quien nos dice, *“existe ausencia de Poder Tributario de los Municipios, ya que las Legislaturas estatales aprueban sus respectivas leyes de ingresos”*.

La fracción IV del artículo 115 Constitucional establece: *los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros*

⁵¹ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 19 ed., México, Porrúa, 2005, p 241

ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Es decir, dicha fracción es la que expresa como se integra la Hacienda Pública Municipal.

En este orden de ideas, la hacienda municipal se integra por Ingresos *Ordinarios y Extraordinarios*; el Ministro Mariano Azuela Güitrón⁵² explica cuales son los *Ingresos Ordinarios* del Municipio:

A) Productos (los ingresos derivados de la explotación, enajenación o rendimiento de los bienes de dominio privado del Municipio).

Tales como: enajenaciones de bienes muebles e inmuebles de dominio privado; arrendamiento de inmuebles, locales y espacios físicos; por créditos a favor del Municipio; venta de bienes mostrencos, entre otras.

B) Derechos (los ingresos por concepto de servicios administrativos que el Municipio presta a los particulares y cuyo costo es recomendable recuperar íntegramente).

Tales como: expedición o modificación de licencias conforme a sus respectivas competencias, permisos, registros, expedición de copias, certificaciones, constancias diversas, servicios catastrales, entre otras.

C) Contribuciones especiales (por servicios municipales que beneficiarán a toda la colectividad pero en forma especial a determinadas personas, cuyo costo puede recuperarse por lo que a éstas se les cobre).

Se refiere a los ingresos que percibe el Municipio por medio de la prestación de Servicios Públicos, facultad establecida en la fracción III del

⁵² Acosta Romero, Miguel (Coord.), *La Reforma Municipal en la Constitución*, La Hacienda Municipal (Mariano Azuela Güitrón), 2da. ed., Porrúa, México, 1986, p. 181-182.

artículo 115 Constitucional, los siguientes Servicios: agua potable, drenaje, alcantarillado; limpia, recolección, traslado, tratamiento de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastros; los demás que las legislaturas locales determinen

- D)** Impuestos (ingresos que se obtengan de los pagos que hagan los contribuyentes que se encuentren en la hipótesis de causación específica en la ley como exclusivos del Municipio).

La Constitución Federal faculta a los Municipios el cobro exclusivo del impuesto de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, entre otros impuesto que la legislaturas locales establezcan a favor de los Municipios (impuestos sobre espectáculos públicos, en el caso de los Municipios de San Luis Potosí, impuestos sobre rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos, en el caso del Estado de Hidalgo); sin embargo, las cuotas serán aprobados por las Legislaturas estatales, de acuerdo con la propuesta de ingresos que hagan los Ayuntamientos.

- E)** Participaciones (cantidades provenientes de la aplicación de un impuesto federal o estatal en el que el Municipio tenga derechos sobre su rendimiento).
- F)** Aprovechamientos (todos los ingresos no especificados en los rubros anteriores).

Tales como: recargos, multas, rezagos, gasto de cobranza y ejecución, herencias, donaciones, indemnización por daños a los Municipios, cooperaciones.

Los *Ingresos Extraordinarios* del Municipio son aquellos que no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y

contingencia, siendo principalmente los subsidios y los créditos o cualquier otro ingreso que perciba el Municipio y que no encuadre con los ordinarios.

La Hacienda Pública Municipal esta integrado por ingresos ordinarios y extraordinarios, a pesar de ello, aún no se logra la Autonomía Financiera, ya que la Ley de Ingresos de los Municipios son aprobados por las legislaturas estatales, tomando en cuenta la propuesta de ingresos del Ayuntamiento, quienes tendrán que basarse en las leyes respectivas que expidan los congresos locales para considerar las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Se dio el primer paso en confiarle al Ayuntamiento, aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos propios, pero ¿de qué sirve que ellos aprueben su presupuesto de egresos sino son libres para aprobar sus propios ingresos? Hay que darles la oportunidad de aprobar sus ingresos y no esperar que las legislaturas lo aprueben.

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

En el presente Capítulo se estudiará la conformación del Gobierno Municipal como Órgano Colegiado con sus respectivas atribuciones; las facultades que tienen las Legislaturas Locales en la aprobación de la Ley de Ingresos municipal; los conceptos de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras; Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referentes al ingreso municipal; las diferencias que puedan existir entre Ley y Reglamento y el análisis de las Leyes Orgánicas Municipales en materia de Servicios Públicos.

3. El Gobierno Municipal

El Municipio es la institución política gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa dotado de atribuciones y facultades, asentado en un territorio previamente delimitado por el Estado, sometiéndose a los distintos ordenamientos jurídicos vigentes tanto para los gobernados como gobernantes.

Por lo tanto, El Municipio es gobernado por el Ayuntamiento, integrado: Presidente Municipal, número de Regidores que determine la ley, Síndico o Síndicos, cada edil con sus respectivas atribuciones que determinen la Ley Orgánica Municipal u otras leyes.

AYUNTAMIENTO etimológicamente proviene del latín *jungere*⁵³ que quiere decir: unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, juntar. El término Ayuntamiento se entiende como acción y resultado

⁵³ *Ibidem.*, p 118

de juntar dos o más individuos para formar un grupo. En la actualidad es un órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio integrado por el Presidente Municipal, uno o más Síndicos, y un número indeterminado de Regidores que determine la ley. En sí, el Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante que gobierna y administra el Municipio.

La Constitución Política Federal en su artículo 115 Constitucional, fracción I, párrafo primero establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrada por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, y no habrá autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Conforme a nuestra Carta Magna, el Municipio es una verdadera instancia de gobierno, dotada de una esfera de atribuciones y facultades que le son propias, siendo el Ayuntamiento el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del Municipio.

Los integrantes del Ayuntamiento serán electos directamente por la ciudadanía en un proceso electoral Constitucional para un periodo de tres años, se eligen por planilla que presenta cada partido legalmente acreditado para participar en las elecciones municipales, dichas planillas están integradas por propietarios y suplentes; los partidos políticos que no obtengan el triunfo tendrán derecho a determinado número de miembros para integrar el Ayuntamiento, en su carácter de representación proporcional, conforme lo dispongan las leyes electorales de cada Entidad Federativa.

La Constitución Política Federal, las Constituciones Locales, las Leyes Orgánicas Municipales de cada Entidad Federativa establecerán las atribuciones del Ayuntamiento entre ellas se destacan:

- Formular, aprobar y expedir el bando de policía y gobierno junto con los demás reglamentos y las disposiciones con carácter general, requeridos para la organización o funcionamiento de la administración y de los Servicios Públicos municipales.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los Servicios Públicos municipales.
- Nombrar y remover (de ser necesario) al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal, al comandante de la policía o demás titulares de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, al igual que de la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los impuestos municipales.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Fomentar las actividades productivas, sanitarias, culturales y deportivas.
- Proponer ante el Congreso del Estado iniciativas de Ley o Decreto.
- Celebrar convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o con el mismo Estado para la mejor prestación de Servicios Públicos.

- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.
- Autorizar la contratación de empréstitos.

Las atribuciones de los Ayuntamientos están en la Constitución Federal y Local y Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas; las atribuciones del Ayuntamiento en la Carta Magna son básicas, esto no significa que las legislaturas locales no puedan otorgar otras atribuciones en las Leyes Orgánicas Municipales a favor del Cuerpo Colegiado.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL es el representante, ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento⁵⁴ y el titular de la administración pública, además asume la conducción política de la corporación municipal, es decir, el responsable inmediato ante cualquier suceso social que acontezca en el Municipio.

Las atribuciones del Presidente Municipal están establecidas en las Constituciones Estadales y Leyes Orgánicas Municipales, entre las más importantes se encuentran:

- Convocar, presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.
- Ejecutar las determinaciones y acuerdos del Ayuntamiento.

⁵⁴ Nota. El Ayuntamiento es quien gobierna el Municipio y no el Presidente Municipal, esta última forma parte del Ayuntamiento, como miembro integrante del Cuerpo Colegiado.

- Promulgar y publicar (Gaceta Municipal) el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario y Tesorero municipal. En el estado de Hidalgo esta facultad le corresponde directamente al Presidente Municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el Ayuntamiento.
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio.
- Tener bajo su mando los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- En general ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del Ayuntamiento.

El Artículo 115 Constitucional fracción I, establece: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. Es decir, el Presidente Municipal conforme a lo establecido en la ley fundamental es el funcionario responsable del órgano colegiado, toda vez, que su elección es directa por los ciudadanos, además es quien administra el Municipio, nombra los servidores públicos quienes ocupan las principales direcciones de la administración, los actos que realicen buenos o malos recaen en el Presidente Municipal, quien tendrá que rendirle cuentas al Ayuntamiento y al Congreso Local.

Es el funcionario más importante, sin restar importancia las demás figuras del cuerpo colegiado en sus respectivos ámbitos de competencia; en él recaen toda la responsabilidad en lo político y administrativo del Municipio.

El Presidente Municipal en la Ley Orgánica Municipal, encuentra impedimentos para realizar actos que vayan en contra del interés municipal y del pueblo, entre ellas se encuentran: destinar recursos económicos, bienes municipales a fines distintos a los que están destinados; imponer contribuciones o sanción que no estén señalada en la Ley de ingresos, reglamento u otros ordenamientos jurídicos vigentes; ausentar del Municipio sin autorización del Ayuntamiento; residir durante su gestión fuera del territorio Municipal; invadir competencias del orden federal, local o de otros Municipios vecinos; cobrar personalmente o por interposita persona o empleado que no este facultado, multa o cualquier otra contribución.

Estos impedimentos se establecen para evitar abusos y arbitrariedades de los Presidentes Municipales; sin embargo la realidad es otra, toda vez que el cuerpo colegiado se integra en su mayoría por regidores y síndicos del mismo partido político, quienes encubren al Presidente Municipal para beneficiar intereses de cierto grupo.

LOS REGIDORES representan a la comunidad, con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar por el ejercicio de la administración municipal, se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables, además de formar parte del cuerpo deliberante en las decisiones del Ayuntamiento.

El número de Regidores es variable, tanto los de mayoría relativa como de representación proporcional, debiendo sujetarse a lo dispuesto por la ley orgánica municipal de los Estados, quien establece el número de Regidores que conformara el Ayuntamiento, tomando en cuenta el número de habitantes dentro del Municipio. Entre las principales atribuciones están las siguientes:

- Asistir a las sesiones de cabildo contando con voz y voto.
- Desempeñar las Comisiones que les sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando a este sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración Municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la Ley orgánica municipal.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

SÍNDICO O SÍNDICOS son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y representarlo jurídicamente.

El número de Síndico o Síndicos está regulado por la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa, el cual se podrá tomar en cuenta la importancia, el número de habitantes o la voluntad de los legisladores en determinar él o los síndicos que formen el Ayuntamiento; entre las principales atribuciones se encuentran:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de negocios de la Hacienda Municipal.
- Presidir la Comisión de la Hacienda Municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

- En general, realiza todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

El Síndico o Síndicos no pueden desistirse, transigir o comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes, sin autorización expresa de la mayoría del Ayuntamiento; toda vez que las decisiones no son unipersonales sino del órgano colegiado.

El Presidente Municipal, los Regidores y Síndico o Síndicos no podrán desempeñar cargos, empleos o comisiones remunerados en la Administración Pública Municipal, toda vez que estarían abusando del poder por el cual fueron elegidos.

Los integrantes del Cuerpo Colegiado necesitan de un lugar donde realizar la sesión del Ayuntamiento o las juntas de los munícipes, al que se le denomina Cabildo, por lo regular se encuentra al interior del Palacio Municipal.

Las sesiones de cabildo del Ayuntamiento son por lo general públicas, excepcionalmente pueden ser privadas. Existen tres tipos de sesiones de cabildos: *Ordinaria*, *Extraordinaria* y *Solemne*.

- **ORDINARIO.** Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Las sesiones varían según la Ley Orgánica municipal estadual.
- **EXTRAORDINARIA.** Es aquella que se convoca y se realiza con carácter de urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el

Presidente Municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento.

- **SOLEMNE.** Se realiza al instalarse el Ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal, cuando se recibe el Presidente de la República al gobernador o a visitantes distinguidos.

En conclusión, el Presidente Municipal es el funcionario más importante, sin restar importancia las demás figuras del cuerpo colegiado en sus respectivos ámbitos de competencia, en él recae toda la responsabilidad en lo político y administrativo del Municipio.

3.1. Facultad de las Legislaturas Locales en Materia de Ley de Ingresos Municipales.

Las Entidades Federativas tienen como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, como lo dispone el artículo 115 Constitución párrafo primero. Si bien es cierto, la Ley Suprema ordena como debe dividirse territorial y políticamente cada Entidad y no de otra forma, también es cierto que da atribuciones a las Legislaturas Locales de aprobar los Ingresos Municipales y no los Ayuntamientos.

La Constitución Federal establece en el artículo 115 Constitucional, fracción IV, párrafo cuarto, lo siguiente: “las legislaturas locales de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus

cuentas públicas...”, de lo anterior, la Constitución Federal da atribución a las legislaturas locales para aprobar los ingresos de los Municipios, por medio de las Leyes de Ingresos Municipales, en el cual cada año los Ayuntamientos en sus ámbitos de competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

La facultad que otorgada la Constitución Federal a las legislaturas estatales de aprobar los ingresos municipales, conforme a la propuesta que presentan los Ayuntamientos, de lo anterior, el congreso local tomando en cuenta o no la propuesta del Ayuntamiento aprueba la Ley de Ingresos Municipal, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, párrafo tercero, cuarto de la Constitución Federal y Local, como ejemplo la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí en su artículo 57, fracción XIX establece lo siguiente:

“Son atribuciones del Congreso:

Fijar las contribuciones que deban recibir los Municipios; establecer anualmente las bases, montos y plazos para la entrega de las participaciones federales que les corresponden y aprobar sus leyes de ingresos, cuotas y tarifas de los servicios públicos, conforme establezcan las leyes respectivas” .

Del párrafo anterior, se puede decir que la atribución de legislar en materia de ingresos municipales le corresponde la Legislatura Local, dejando al Ayuntamiento exclusivamente aprobar su Presupuesto de Egresos. Además, la propia Constitución Federal atribuye a las Legislaturas estatales revisar y

fiscalizar sus cuentas públicas, por conducto de la Auditoría Superior del Estado⁵⁵.

Las Legislaturas Locales intervienen en la vida interna de los Ayuntamientos, gracias a la facultad que les otorga la Ley Suprema Federal y Locales, que regulan el Municipio, en especial la aprobación de la Ley de Ingresos Municipal, robándole lo mas importante a esta instancia de Gobierno, la Autonomía Financiera.

Los únicos facultados para legislar, le corresponde al Congreso de la Unión y Congresos estatales, dejando un lado al Ayuntamiento, de tal situación no puede legislar leyes ni mucho menos aprobar su ley de ingresos, ya que el artículo 31 fracción IV Constitucional, establece: Son obligaciones de los mexicanos :.. “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” .

Es decir, para que las tres instancias de Gobierno Federal, Local y Municipal puedan cobrar tributos, se requiere que este establecido previamente en una Ley, por lo tanto al no poder expedir leyes los Ayuntamientos, estos tendrán que proponer al Congreso Local sus ingresos para a su vez aprueben la Ley de Ingresos del Municipio respectivo.

La situación política actual del Ayuntamiento en materia Financiera, respecto al Congreso local es desproporcional e inequitativa, dependerá de las buenas relaciones que se tenga con los diputados mayoritarios en el Congreso, para que estos, aprueben los ingresos tal y como lo propuso el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del Municipio. En cambio, si existe discrepancia entre el Ayuntamiento y la Legislatura local, se estará en conflicto de intereses

⁵⁵ Nota. Otras Constituciones Locales se les da el nombre de Órgano de Fiscalización Superior como en Veracruz, Nuevo León; Órgano Superior de Fiscalización en el Estado de México, en fin todos con un mismo propósito la de revisar y fiscalizar las cuentas públicas.

por tratar de desprestigiar al Ayuntamiento, y por consiguiente la Ley de Ingresos Municipales puede tener modificaciones en detrimento del Municipio.

Es tiempo de darle, oportunidad al Ayuntamiento de aprobar su Reglamento de Ingresos Municipal, ya que son ellos los verdaderos concedores de las actividades económicas y necesidades de la población, para esto se requiere modificar la Ley Primaria, con el objeto de darle atribución al Ayuntamiento de aprobar su Reglamento de Ingresos y a si, conseguir la Verdadera Autonomía Financiera que tanto le hace falta.

3.1.1. Concepto de Impuestos, Derechos, Contribuciones de Mejoras.

En el presente tema abordare los conceptos de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras (especiales) conceptos tomados del Código Fiscal de la Federación, ya que de ahí han tomado las Legislaturas estatales para legislar en materia fiscal.

IMPUESTOS.- Son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. (Artículo 2, fracción I Código Fiscal de la Federación).

La Constitución Política Federal en su artículo 31, fracción IV, son obligaciones de los mexicanos... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Es decir, los impuestos solamente deben de pagarse si están establecidos en la ley, si no es el caso no pueden cobrarse, por lo tanto los Ayuntamientos al no expedir leyes están impedidos para aprobar sus ingresos, de ahí las Legislaturas Locales en base a la propuesta de los Ayuntamientos aprueban los ingresos municipales a través

de la Ley de Ingresos Municipal, siendo obligatoria para aquellas personas que se encuentren en la hipótesis establecido en el ordenamiento jurídico y a si contribuir al gasto público del Municipio.

De lo anterior podemos dar nuestro propio concepto de Impuestos es la aportación en dinero o en especie que establece el Estado a través de la Ley, es obligatoria para las personas físicas y morales que se encuentre en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma, para cubrir el gasto público.

DERECHOS.- Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o Aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. (Artículo 2, fracción IV Código Fiscal de la Federación).

Nos encontramos en la misma situación jurídica o de hecho establecida en el artículo 31, fracción IV Constitucional, sin embargo no se refiere al cobro de contribuciones de todas las personas que se encuentran en la hipótesis de la Ley, sino aquellas personas físicas o morales que requieran servicios administrativos prestados exclusivamente por el Estado, siendo la expedición o modificación de licencias conforme a sus respectivas competencias, permisos, registros, expedición de copias, certificaciones, constancias diversas, servicios catastrales, entre otras, cuyo costo deben establecerse en la Ley de ingresos, en el cual únicamente están obligados al pago de los derechos las personas que requieran del servicio administrativo (Estado Federal, Entidades Federativas).

Nuestro concepto de Derecho es la contraprestación en dinero o en especie, obligatoria, establecida en la ley a cargo de personas físicas o morales que reciban de los servicios inherentes al Estado en sus funciones de derecho público, y destinadas a cubrir el costo del servicio.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS (ESPECIALES).- Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. (Artículo 2, fracción IV Código Fiscal de la Federación).

Del concepto que nos da el Código Fiscal Federal se entiende a las aportaciones en dinero, sin embargo también pueden darse en especie, aportar mano de obra e inclusive materiales dadas por las personas físicas o morales que se benefician directamente de las obras públicas realizados por el Estado (Entidad Federativa, Municipios), las obras realizadas traen beneficios directos en forma específica a determinadas personas o grupos sociales.

Nuestro concepto de Contribuciones de Mejoras o Contribuciones Especiales es la aportación en dinero o en especie establecida por el Estado conforme a la Ley, obligatoria, a cargo de personas físicas o morales que reciben un beneficio particular directo, tras la ejecución de obras públicas que realiza el Estado (Entidad Federativa y Municipios), sufragando a si los gastos públicos.

3.1.2. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es necesario analizar distintas resoluciones de las Controversias Constitucionales presentadas por los Municipios en contra de las Legislaturas Locales, titular del Ejecutivo Local o Poderes Federales en lo referente en materia de ingresos y reglamentos municipales, cuando se vulneren las atribuciones consagradas en la Ley Suprema Federal, cuyas decisiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación son inatacables.

La Controversia Constitucional presentada por el Municipio de Morelia, Estado de Michoacán, en contra de la Legislatura del Estado por modificar la propuesta de los Ingresos Municipales. Si bien, es facultad de las legislaturas estatales aprobar la Ley de Ingresos de los Municipios en base a la propuesta presentada por el Ayuntamiento, también pueden modificarla, al no estar obligados para aprobarla como lo propone el Ayuntamiento, sin violentar la Constitución Federal. Veamos un extracto de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo referente a dicha Controversia Constitucional presentada por el Municipio de Morelia:

No. Registro: 174.088, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 116/2006, Página: 1132

HACIENDA MUNICIPAL. LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VII, Y 19, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN, PARA 2006, AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCIÓN, TRANSGREDEN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados preceptos legales, al establecer supuestos de exención a los derechos por expedición y revalidación de licencias para la colocación de anuncios publicitarios, transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Municipio de Morelia no propuso esas exenciones en su iniciativa y la Legislatura del Estado no expuso en el procedimiento legislativo algún argumento para justificar su inclusión, lo que genera un perjuicio a la hacienda pública municipal, pues afecta la recaudación que se tenía

contemplada y altera la iniciativa del Municipio sin motivación alguna. Además, la violación al mencionado precepto constitucional se corrobora si se tiene presente que las contribuciones obtenidas por el Municipio con motivo de los servicios prestados están protegidas por el principio de reserva de fuentes y que su exención está prohibida por el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Controversia constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el diez de octubre en curso, aprobó, con el número 116/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil seis.

La resolución emitida por el máximo tribunal es de suma importancia, al considerar que las legislaturas estatales si pueden modificar la propuesta de ingresos del Municipio, debiendo motivar su actuación para no dejar al Ayuntamiento en estado de indefensión. Por otro lado, las modificaciones hechas por la legislatura del Estado de Michoacán vulnera el artículo 115 Constitucional, fracción IV, c) al imponer exenciones a los derechos por expedición y revalidación de licencias para la colocación de anuncios publicitarios, como lo indica el precepto Constitucional citado, en el cual prohíbe tajantemente a leyes federales y las legislaturas locales establecer todo tipo de exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna con excepción de los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares.

El presente extracto de la Controversia Constitucional presentada por el Municipio de Guadalajara en contra de la Legislatura del Estado de Jalisco, reafirma la anterior resolución en el cual la Legislatura tendrá que justificar con base objetiva y razonable todas las modificaciones hechas a la Propuesta de los Ingresos del Municipio, como lo establece la siguiente Resolución:

No. Registro: 179.907, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Diciembre de 2004, Tesis: P./J. 124/2004, Página: 1123

HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la

Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios.

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 124/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Los Municipios presentan anualmente la propuesta de ingresos del municipio al Congreso Local, está a su vez considera si es viable la propuesta o habrá que modificarla, conforme a los criterios de los legisladores, sin embargo, están obligados en justificar las razones por las cuales realizan los cambios de la propuesta inicial presentada por el Ayuntamiento. De la anterior resolución del máximo Tribunal del País, establece la importancia y sobre todo la obligación de las Legislaturas Estadales de motivar con objetividad y razonada las modificaciones hechas a la propuesta inicial del Municipio, de no hacerlo se estaría al arbitrio de las Legislaturas Locales y vulnerando la Constitución Federal al no fundamentar y motivar las modificaciones de sus actuaciones.

La presente Controversia Constitucional promovida por el Municipio de Querétaro en contra de la Legislatura es importante, toda vez que la Suprema

Corte de Justicia de la Nación consideró motivado las modificaciones hechas a la propuesta de Ingresos del Municipio con base en las reformas que realizó a la ley del impuesto predial, donde expuso los motivos por los cuales se llevaron a cabo las reformas de la citada ley, sin necesidad de justificar nuevamente la modificación de la propuesta presentada para el cobro del impuesto de predial.

Si bien es cierto la Legislatura no motivo los cambios de la propuesta original, también lo es, que las reformas a la ley del impuesto predial en su exposición de motivos se establecieron los razonamientos, es decir no se requiere motivar nuevamente las modificaciones a la propuesta de los Ingresos del Municipio de Querétaro, toda vez al modificarse una ley general como es el caso de la ley del Impuesto Predial en un mismo proceso legislativo queda lo suficientemente motivado las modificaciones, conforme a la resolución del máximo Tribunal Federal:

No. Registro: 173.923, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 120/2006
Página: 880

HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales, al

aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, pueden apartarse de la propuesta inicial o modificarla, con razones objetivas. Sin embargo, ello no significa que esa motivación sólo pueda hacerse dentro del procedimiento legislativo para aprobar la ley de ingresos, ya que esta clase de leyes está vinculada a otras normas legales, por lo que si estas últimas sufren alguna reforma o adición, tal circunstancia constituye, por sí sola, la razón objetiva para avalar la modificación de aquélla. Por consiguiente, dicha motivación objetiva puede sustentarse en la propia reforma o adición o en la de un diverso ordenamiento legal que esté vinculado con la ley de ingresos.

Controversia constitucional 13/2006. Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro. 27 de junio de 2006. Mayoría de ocho votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de octubre en curso, aprobó, con el número 120/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de octubre de dos mil seis.

La Constitución Federal faculta al Ayuntamiento en aprobar sus Reglamentos Municipales conforme a las bases generales que expidan las Legislaturas Locales en materia Municipal, a todo esto la Suprema Corte da la siguiente resolución de la Controversia Constitucional presentada por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo.

No. Registro: 176.929, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 132/2005, Página: 2069.

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el

derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 132/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo transcrito advierte que los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

El primero es el **Reglamento Tradicional** en el cual los Ayuntamientos están facultados para aprobar sus Reglamentos respectivos pero se exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; entre estos reglamentos encontraríamos aquellos que versando sobre materias distintas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen el fundamento de su existencia bien sea en la Carta Magna o en habilitación realizada por el legislador Federal o local en favor del reglamento municipal, por ejemplo: En materia de asentamientos humanos regulada tanto en la fracción XXIX-C del artículo 73, como en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, así como por la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 8o., fracción I, faculta a las entidades federativas para legislar en

materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población. Así, el Municipio con fundamento en la ley marco y en la local, emitirá los reglamentos que permitan implementar las medidas tendentes a desarrollar la ley en los aspectos relativos a su jurisdicción, así como las facultades expresamente conferidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

El segundo son los **Reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 Constitucional o Reglamento Autónomos** esto es "bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, Funciones y Servicios Públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal", que tienen una mayor extensión normativa y donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias sin contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados y leyes Federales o Locales.

De las anteriores Controversias Constitucionales, si bien no son todas, pero he considerado de suma importancia las Resoluciones emitidas por el Máximo Tribunal de la Nación, por su transcendencia han sido de gran impacto en la toma de decisiones de los Municipios que integran el País.

3.2. Concepto y Diferencias entre Ley y Reglamento.

En la actualidad suelen confundir aún la palabra ley con reglamento, sobre todo en aquellas personas desconocedoras del derecho, de ahí la imperiosa necesidad de diferenciarlas.

En nuestros días, la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto de Ley jurídica: El primero, Ley en Sentido Formal aquella que independientemente de su contenido fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación, es decir se refiere al órgano y al procedimiento seguido para su creación. En cambio, la Ley en Sentido Material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide ni su modo de su creación, es decir se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación (ejemplo, Suspensión de las Garantías Individuales por parte del Ejecutivo Federal).

La Ley Suprema establece en su artículo 71 el derecho de iniciar leyes compete: Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y Legislaturas Locales, todos sujetándose al proceso legislativo para la creación, reforma, adición, derogación, abrogación de determinada ley para regular la conducta del ser humano en sociedad.

LEY es la norma jurídica obligatoria, general, abstracta dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

El maestro Tena Ramírez⁵⁶, nos dice: *“el Reglamento es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública, es un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al poder ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución”*; de lo anterior el:

REGLAMENTO es una norma de carácter general, abstracto e impersonal expedida por el Presidente de la República, Gobernadores y

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Óp. Cit.*, Nota 41, p 468

Ayuntamientos en uso de sus facultades constitucionales y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual esta subordinada.

El reglamento es una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa, facultad otorgada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal al Poder Ejecutivo Federal y en su caso Ejecutivo Local, a si mismo al Ayuntamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 115 fracción II Constitucional, Constituciones Estadales y leyes Orgánicas Municipales.

Las diferencias existentes entre Ley y Reglamento, conforme a la corriente *iuspositivista* vigente en México, son las siguientes:

- Los Reglamentos son promulgados por los titulares del ejecutivo y los Ayuntamientos; las leyes son creadas por el poder legislativo.
- Los Reglamentos son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir.
- Las Leyes por su propia naturaleza no pueden prever todo los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio; en cambio los reglamentos tienden a detallar los supuestos previstos en la ley, para que en la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.
- Los Reglamentos heterónomos necesita una ley básica aplicable en un territorio municipal, caso contrario que la ley únicamente requiere el procedimiento adecuado establecido en la Constitución para crear, reformar o derogarla.

- Los Reglamentos autónomos se originan con base en las funciones de los municipios con su población que tomando la jerarquía del ámbito municipal debería reconocerse con el carácter de ley.
- Los Reglamentos tienen mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad. En cambio la ley se requiere todo un proceso legislativo para reformar, adicionar, derogarla.

Los Reglamentos expedidos por los Ayuntamientos tendrán que sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Federal o Local y Leyes Orgánicas Municipales, a si mismo podrán apoyarse en la resolución dada por el Máximo Tribunal de la Nación en relación a la expedición de reglamentos municipales en la siguiente tesis: No. Registro: 176.929, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 132/2005, Página: 2069. MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA... cuyo texto ha sido transcrito en el tema anterior.

3.3. Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Nuevo León, en Materia de Servicios Públicos.

Cada Entidad Federativa cuenta con una Ley Orgánica Municipal, en el cual se establece las bases generales de estructura, organización, atribuciones, impedimentos, funciones y servicios que le corresponde al Municipio.

En las distintas leyes orgánicas municipales se encuentran los Servicios Públicos Municipales que prestan los Municipios, independientemente de lo establecido por el artículo 115, fracción III Constitucional siendo los servicios básicos del Municipio, es decir la Constitución Federal establece Servicios Públicos básicos y deja en las Legislaturas Locales, la atribución de otorgarles, a través de Ley orgánica municipal otros Servicios sin contravenir la Carta Magna.

El análisis de las Leyes Orgánicas Municipales en lo referente a Servicios Públicos se hará de las Entidades Federativas del Estado de México, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Nuevo León.

Al igual del resto de los Estados de la Federación, los Servicios Públicos consagrados en el artículo 115 fracción III Constitucional a favor del Municipio son esenciales: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de sus residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. De estos servicios públicos los Estados no deben de excluir ninguno en la Constitución Local y demás leyes que atañen al Municipio, caso contrario se estaría violentando la Constitución Federal y al Gobierno Municipal.

De lo anterior la Legislatura Estatal del Estado de México, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí, Nuevo León, respeta lo estatuido en la Ley Suprema referente a los servicios públicos que deberá prestar el Municipio a sus gobernados, sin embargo cada Legislatura Estatal podrá otorgarle otras atribuciones de Servicios Públicos tomando en cuenta las características de los Municipios.

En la actualidad existe confusión entre Función Pública y Servicios Públicos, podemos señalar lo siguiente:

Función Pública consiste en las actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública del Municipio, en fin, necesidades de los entes públicos⁵⁷.

En este sentido el concepto de función pública debe reservarse a aquellos modos primarios de manifestarse la soberanía del ente estatal que puede actualizarse, como actos concretos, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Servicios Públicos es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanente, asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona⁵⁸.

Los Servicios Públicos Municipales satisfacen las necesidades de la comunidad en determinado Municipio, a través del Ayuntamiento tendrá a su cargo la prestación, explotación, reglamentación, funcionamiento y conservación de acuerdo con las características del Municipio o por medio de concesiones.

En atención a lo que expresa la fracción III del artículo 115 Constitucional Federal y Leyes Orgánicas Municipales Estadales y de acuerdo con la tipología municipal, existen varias clasificaciones de Servicios Públicos según los tratadistas, tomaré la clasificación del municipalista Quintana Roldán⁵⁹ quien lo toma del libro *El Municipio Mexicano*, el cual considero el más completo:

⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Porrúa-UNAM, 1995, pp. 76

⁵⁸ *ibidem*, pp. 162, 163

⁵⁹ Quintana Roldán, Carlos F., citado por López Sosa, Eduardo, *Óp. Cit.*, Nota 39, p. 173

- I. Servicios básicos: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles, banquetas y alumbrado público.
- II. Servicios básicos complementarios: limpia, mercados y centrales de abasto, educación, panteones y rastros.
- III. Servicios de seguridad: seguridad pública, tránsito y bomberos;
- IV. Servicios de protección a la comunidad: salud; prevención de desastre (protección civil); protección contra la contaminación y de comunicación social;
- V. Servicios de bienestar social: animación social (difusión cultural o acción cívica); parques y jardines, patrimonio histórico, artístico y cultural y de acción deportiva⁶⁰.

Las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados estructuran la ley conforme mejor le convenga, en el cual pueden tener un apartado llamado De los Servicios Públicos como son: Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí; en cambio los Estados de Veracruz y Nuevo León en su ley orgánica municipal no contiene un apartado especial para los Servicios Públicos si no que dichos servicios se encuentran en el apartado De las Atribuciones del Ayuntamiento. La legislación estadual considera los Servicios Públicos enunciativamente y no limitativamente, toda vez que podrán establecer otros Servicios Públicos a favor del Municipio.

⁶⁰ Nota. La clasificación transcrita a si como el contenido de los Servicios Públicos municipales son tomados de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Hidalgo (han tenido reformas ambas leyes), y reclasificare los Servicios Públicos por no coincidir con el autor, en cuanto algunos servicios que he considerado erróneo en la clasificación dado.

Al otorgar la Constitución Federal, facultad a las Legislaturas Estadales para legislar en materia de Servicios Públicos municipales podrán incrementar otros Servicios Públicos a favor del Municipio, sin contravenir la Constitución.

En las leyes orgánicas municipales de los citados Estados, en párrafos anteriores se pueden encontrar otros Servicios Públicos, como son:

- Ley Orgánica Municipal Estado de México otorga otros Servicios Públicos a cargo del Municipio a saber: áreas verdes y recreativas; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social, asistencia social en el ámbito de su competencia, de empleo.
- Ley Orgánica Municipal Estado de Hidalgo otorga otros Servicios Públicos a cargo del Municipio a saber: Registro del estado familiar; protección de la flora, la fauna y el medio ambiente; los sistemas necesarios para la seguridad civil de la población; asistencia social; sanidad municipal; obras públicas; conservación de obras de interés social; fomentar el turismo y la recreación; proporcionar, reglamentar y vigilar toda clase de espectáculos.
- Ley Orgánica Municipal Estado de San Luis Potosí otorga otros Servicios Públicos a cargo del Municipio a saber: cultura, recreación y deporte.
- Ley Orgánica Municipal Estado de Veracruz otorga otros Servicios Públicos a cargo del Municipio a saber: promoción

y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico; salud pública municipal.

- Ley Orgánica Municipal Estado de Nuevo León, retoma los Servicios Públicos establecidos en la Constitución Federal, esto no significa que no faculten al Municipio otros Servicios Públicos por medio de convenios u otras leyes generales.

A continuación daré mi punto de vista en relación a los Servicios Públicos que suelen confundirse como tales y no lo son; sin embargo al regir en nuestro país el sistema *luspositivista* se considera como Servicio Público por el sólo hecho de estar plasmado en una ley u otro ordenamiento jurídico (Constitución Federal o Local, ley, reglamento, *jurisprudencia*), con posterioridad retomare la clasificación transcrita del municipalista Quintana Roldán al que daré una reclasificación de los Servicios Públicos establecidos en la Constitución Federal o Local y ley orgánica municipal.

Suele confundirse como Servicio Público Obras Públicas Municipales, el manual básico para la administración municipal define:

“como la serie de trabajos que realiza la administración municipal por si o por medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones publicas, con el objeto de construir, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilizan para la prestación de un servicio público municipal o que fomenten el

desarrollo económico del Municipio o la región⁶¹.”

La obra pública municipal tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades, procurando la realización de la infraestructura, además del equipamiento urbano para la introducción y la eficaz prestación de un Servicio Público municipal, es decir para que exista la prestación de Servicios Públicos dentro del Municipio se requiere previamente la creación de obras públicas, la conservación y mantenimiento de dichas obras para poder prestar los Servicios Públicos: sistema de red agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, parques, jardines, rastros, etc.

La ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo estipula en dicha ley como Servicio Público a obras publicas en el artículo 104 fracción XIV, sin embargo en el párrafo anterior, he dicho que no podemos considerar obras públicas como Servicio Público, toda vez que son necesarias la infraestructura, conservación y mantenimiento de las instalaciones creadas para poder prestar los distintos Servicios Públicos y satisfacer a la comunidad.

Siguiendo la corriente *iuspositivista* vigente en nuestro sistema jurídico mexicano, basta la estipulación expresa en un ordenamiento jurídico para que sea legal, en el Estado de Hidalgo obras públicas si es un Servicio Público, aunque estemos en desacuerdo con ello; sin embargo en la Ley Orgánica del Estado de México en el artículo 125 fracción IX, los Municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales:... IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social... esta última se refiere a obras públicas en beneficio de la sociedad; en el Estado de Hidalgo se encuentra estipulado en la Ley Orgánica Municipal como Servicio Público las obras públicas, en cambio, en el Estado de México solamente hace referencia obras de interés social, refiriéndose a las obras

⁶¹ Citado por López Sosa, Eduardo, *Óp. Cit.*, Nota 39, p.177

públicas, siendo necesarias para la infraestructura y el desarrollo municipal en beneficio de la comunidad.

La Seguridad Pública en el ámbito municipal es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad⁶².

La Constitución Federal en el artículo 21 párrafo sexto Constitucional dice: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.” Que da claro, es una Función del Estado en sus distintos órdenes de gobierno proporcionar Seguridad Pública Federal, Local y Municipal y no confundirlo como Servicio Público. Si bien el artículo 115 fracción III Constitucional expresa: Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito... No diferencia en la citada fracción las funciones de los Servicios Públicos Municipales, de ahí la confusión, pero también el inciso h) del artículo 115 fracción III Constitucional nos remite al artículo 21 Constitucional específicamente al párrafo sexto; le corresponde por mandato Constitucional Estado Federal, Local y Municipal proporcionar seguridad pública sin distinción alguna.

Concluyo lo siguiente, la confusión estriba en no diferenciar en los citados ordenamientos jurídicos, cuales son las Funciones y Servicios Públicos Municipales. En el texto están entremezclados de ahí la existencia de la confusión entre algunos ciudadanos e inclusive concededores del derecho.

⁶² Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, México, UNAM-FUNDAp, 2003, p 53

Protección Civil suele confundirse como Servicio Público si embargo es una Función Pública y como tal una actividad esencial del Estado cuya realización conlleva el uso de su imperio, de su potestad, de su autoridad y de su soberanía, lo que no impide que requiera y admita la colaboración de los particulares⁶³ cuando las circunstancias lo requieran, entre sus finalidades esta prevenir a los habitantes contra los embates de la naturaleza, los riesgos y daños provenientes de todo tipo de eventualidades que impliquen siniestros y desastres.

En las Leyes Orgánicas Municipales de las distintas Entidades Federativas mencionadas en párrafos anteriores, el Estado de Hidalgo es la única Entidad en su Ley Orgánica Municipal considera como Servicio Público Protección Civil, en el artículo 104 fracción XI, los sistemas necesarios para la seguridad civil de la población. Si bien, no esta escrito con las palabras de protección civil, pero nos hace hincapié a ello, al tomar las medidas necesarias de protección de los habitantes ante cualquier eventualidad natural o humana o prevenir desastres. Conforme al *sistema iuspositivista* la protección civil mientras se encuentre en la ley orgánica municipal de algún Estado se tendrá que considerar como Servicio Público por el sólo hecho de encontrarse en la Ley Orgánica Municipal, aunque sea una Función de los distintos ordenes de gobierno.

El crecimiento desenfrenado de los Municipios, principalmente en las zonas conurbadas, han sido rebasados en cuanto a seguridad pública municipal, trayendo como consecuencia la contratación del servicio de seguridad privada, este servicio puede ser proporcionado también por la policía preventiva o transito municipal quienes brindan apoyo a los particulares, establecimientos mercantiles, etc. cuando lo estimen prudente para establecer seguridad, orden, paz y tranquilidad en determinado espacio y tiempo según sus intereses, este servicio es oneroso.

⁶³ *Ibidem*, p 69

Un ejemplo esta en los eventos artísticos donde los empresarios al solicitar el apoyo de la policía preventiva o transito pagan por estos servicios al Ayuntamiento, independientemente de la seguridad privada que los empresarios tengan al interior del establecimiento. Si bien, es función del Estado Federal, Distrito Federal, Estados y Municipio brindar seguridad pública, sin embargo la contratación de seguridad privada y el pago de los particulares al Ayuntamiento para auxiliar con los cuerpos policiacos, brindando seguridad en determinado espacio y tiempo se vuelve servicio donde ambos auxilian al particular manteniendo el orden, la paz y tranquilidad de las personas. Los Municipios contemplan este tipo de servicios respecto a la prestación de los cuerpos policiacos, cuando son requeridos por los particulares, establecimientos mercantiles, etc. previo pago.

El Estado de Hidalgo en la Ley Orgánica Municipal ha estipulado como Servicio Público en el artículo 104 fracción VII Registro del Estado Familiar, nos encontramos en la misma situación de seguridad pública, no es un servicio sino una función del Estado de llevar el registro del Estado Familiar, toda vez que su legislación es creada por la legislatura estadual y no es regulado por reglamentos expedidos a través del Ayuntamiento, sin embargo la legislatura del Estado decidió estipularlo como Servicio Público.

El Estado de Nuevo León en su Ley Orgánica Municipal retoma lo establecido en el artículo 115 fracción III Constitucional, siendo voluntad de la legislatura de aquella Entidad Federativa.

De la clasificación dada con anterioridad de los Servicios Públicos, he optado hacerle algunas modificaciones sin perder el sentido original expresado por Quintana Roldán; de mí parte la clasificación debe ser de Funciones y Servicios Públicos, tomando como referencia la Carta Magna y Leyes Orgánicas Municipales de los Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Nuevo León y Veracruz:

- I. Servicios básicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, alumbrado público, panteones.
- II. Servicios básicos complementarios: limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, centrales de abasto y rastro.
- III. Función del Ayuntamiento⁶⁴: seguridad pública, policía preventiva municipal, tránsito, registro del estado familiar, empleo, protección de la flora, la fauna y el medio ambiente, prevención de desastre (protección civil).
- IV. Servicios de protección a la comunidad: salud.
- V. Servicios de bienestar social: animación social (difusión cultural), parques y jardines, patrimonio histórico, artístico y cultural y de acción deportiva.

La prestación de los Servicios Públicos será a cargo de los Ayuntamiento, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros Municipios para la eficacia en su prestación. Podrán concesionarse a terceros la prestación de Servicios Públicos municipales a excepción de aquellos que son funciones y servicios exclusivas del Estado Federal, Distrito Federal, Estados y Municipios a saber seguridad pública, tránsito, protección civil, Registro del Estado Familiar y sanidad (artículo 115 ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo).

Cuando los Servicios Públicos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente, regidores o

⁶⁴ Nota. He decidido cambiar la palabra Servicio por Función (siendo la adecuada como ha sido explicado previamente).

por la de los órganos municipales respectivos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y sus reglamentos respectivos en cada Municipio.

Cuando un Ayuntamiento no pueda proporcionar los Servicios Públicos facultados para su prestación, el ejecutivo del Estado podrá asumir mediante la celebración de convenio respectivo y por el tiempo estrictamente necesario, la prestación de los mismos en forma total o parcial, según sea el caso.

Ahora bien, cuando los Servicios Públicos sean concesionados a terceros, se sujetarán a los distintos ordenamientos jurídicos aplicables al Ayuntamiento, a si mismo las clausulas de la concesión, y demás disposiciones legales aplicables. Las concesiones que pretendan realizar los Ayuntamientos de algunos Servicios Públicos que excedan la gestión del mismo o afecten bienes inmuebles municipales, se requiere la autorización del Congreso Local.

Las Leyes Orgánicas Municipales aunque de manera separada regula la forma en que deberá realizar las Funciones y Servicios Públicos el Ayuntamiento, cuales no podrá concesionar, en que casos tendrá que solicitar autorización al Congreso Local o establecer convenios de colaboración con el ejecutivo local para prestar dichos servicios, ya sea total o parcial y el tiempo de prestación. Podemos decir, en la ley orgánica municipal de los Estado, se establece las reglas de las funcione y Servicios Públicos que deberá realizar el Ayuntamiento, a si mismo la forma en que habrá de hacerla, directamente o a través de terceros.

CAPÍTULO CUARTO

AUTONOMÍA MUNICIPAL (MUNICIPIO LIBRE)

En el presente Capítulo abordaremos las reformas constitucionales para lograr la Autonomía Hacendaria Municipal; el reglamento de ingresos municipales en materia de Servicios Públicos; el organismo recaudador de las contribuciones municipales; el Congreso estadual como órgano revisor y fiscalizador; ventajas y desventajas al otorgar a los Ayuntamientos que aprueben sus ingresos.

4. Reformas Constitucionales Necesarias.

En México existen tres órdenes de gobierno contemplados en la Constitución, Estado Federal, Entidades Federativas y Municipios, donde le estatuyen atribuciones y obligaciones en cada nivel de gobierno que deben cumplir, caso omiso violarían la Constitución Federal.

Es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, donde se implementan los experimentos políticos y programas sociales, conocen los problemas sociales, políticos, económicos de sus habitantes por estar en contacto directo con ellos, sin embargo en nuestros días sigue marginado, debido a la desigualdad entre Municipios.

A lo largo de la Historia Municipal ha sido marginado por los gobiernos locales y Federal, no fue sino hasta 1917, a través del Poder Constituyente retoman la importancia dándole la categoría de Municipio libre, uno de los

pocos defensores de esta institución fue Hilario Medina⁶⁵ quien dijo en distintos momentos “lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica” ” si nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad del Municipio, y estamos convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del Municipio...; libre por medio de su hacienda, por que es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay Municipio” . El Poder Constituyente de 1917, estableció en la nueva Constitución que los Municipios administraran libremente su hacienda, no fue suficiente, se deja a la voluntad de las legislaturas, hasta ese momento, establecer los ingresos y egresos municipales, dependiendo de la voluntad del Gobierno Local y Federal.

La reforma municipal de 1983 busco otorgarle Autonomía Financiera al Municipio sin embargo quedo inconclusa, al no otorgarle facultad de aprobar los ingresos municipales, quedando subordinado a decisiones de las legislaturas la aprobación de los ingresos, en muchos casos son decisiones políticas la aprobación, sin entrar al estudio de la propuesta de los ingresos del Ayuntamiento, apartándose de la realidad municipal.

Con la reforma 1983, se consigue facultar al Ayuntamiento proponer los ingresos municipales a las legislaturas, dejando al Cuerpo Colegiado aprobar su presupuesto de egresos, se establecieron Funciones y Servicios Públicos mínimos con los que deberá contar el Municipio, facultad para expedir los bandos de policía y gobierno y los reglamentos y circulares dentro de su jurisdicción, en fin es un gran logro para el fortalecimiento municipal.

El artículo 115 Constitucional ha sido reformado y adicionado en once ocasiones en beneficio de esta institución, han olvidado o hacen caso omiso los señores legisladores, escuchar la voz de los Municipios que buscan la Autonomía Financiera y no simplemente la libertad hacendaria como sucede en la actualidad, darle la oportunidad al Cuerpo Colegiado establecer su

⁶⁵ Citado en Acosta Romero, Miguel (Coord.), *Óp. Cit.*, Nota 51, p162

ingresos propios considerando las condiciones sociales, económicas, geográficas del Municipio, toda vez que tienen contacto directo con su gente y son los únicos conocedores de la realidad municipal.

La Constitución Federal concede al Ayuntamiento proponer a las legislaturas estatales su presupuesto de ingresos del Municipio en base a lo establecido en leyes generales municipales y también lo faculta para expedir bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares tomando en cuenta lo establecido en la ley suprema, démosle esa facultad de aprobar sus ingresos al Ayuntamiento, no a través de leyes toda vez que están impedidos para hacerlos, sino a través de Reglamentos que si están facultados para expedirlos.

¿Por qué no otorgar la facultad de expedir reglamentos de ingresos al Ayuntamiento? Démosle la oportunidad o regresarle esa atribución al Ayuntamiento siendo propio de él establecer sus ingresos, considerando las condiciones sociales, económicas, geográficas del Municipio y poder contribuir al crecimiento, desarrollo y mejor prestación de Servicios Públicos en beneficio de la comunidad.

No todos los Servicios Públicos consagrados en el artículo 115 fracción III Constitucional pueden tributarse, algunos de estos servicios son gratuitos a favor del gobernado, tales como:

El alumbrado público no es posible el cobro de tributos porque es facultad exclusiva de la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del Servicio Público, quedando prohibidas las concesiones a los particulares en esta materia, artículo 27, párrafo séptimo Constitucional. La tarifa que se cobra por el consumo de energía eléctrica es competencia Federal, es decir ni las Entidades Federativas y Municipios podrán imponer tarifas en la prestación del servicio de alumbrado público, ni mucho menos concesionarlo a un particular, siendo obligación del Municipio brindar el servicio en pro de sus habitantes de manera gratuita.

Fernández Ruiz⁶⁶, considera el servicio de alumbrado público como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en transitar durante la noche por la vía pública con la iluminación suficiente que permita advertir los obstáculos para el tránsito y percibir la presencia de otras personas... Brindar el servicio de alumbrado es obligación del Municipio (artículo 115, fracción III, inciso b) Constitucional), cuyo cumplimiento es uniforme, continuo, permanente, regulado y controlado por el derecho público, gratuito y universal.

La seguridad pública es función de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas, no sería justo tributar esta función siendo obligación del Estado ejercerla por mandato Constitucional en sus tres órdenes de gobierno.

Los Mercados y centrales de abastos es el recinto o lugar destinado por el Ayuntamiento para las operaciones cotidianas de compra, venta, al menudeo o mayoreo, de productos alimenticios y servicios indispensables para la alimentación y la economía domestica, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público⁶⁷. Este Servicio Público es voluntario para el usuario quien asiste a realizar sus compras sin pagar, por entrar en los mercados y centrales de abastos, sin embargo los locatarios o proveedores requieren de licencias o permisos para poder usar las instalaciones y vender sus productos al menudeo o mayoreo, considero viable establecer dentro del Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos municipales establecer los tributos conforme a la capacidad económica del mercado o centrales de abastos; que quede claro únicamente a los locatarios o proveedores y no los usuarios quienes seguirán disfrutando del servicio gratuitamente.

⁶⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Óp. Cit.*, Nota 56, p 390

⁶⁷ *Ibidem*, p 394

Las reformas necesarias para facultar al Ayuntamiento en aprobar sus propios ingresos municipales en materia de Servicios Públicos como son: Agua potable, drenaje, alcantarillado; limpia, recolección, traslado de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones y rastros, por medio de Reglamentos que expedirá el Ayuntamiento, además habrá que reconocer en el texto Constitucional el orden gobierno en los artículos pendientes para fortalecer el Sistema Federal, de lo anterior se requieren reformas en los siguientes artículos 31, 40, 41, 49,115, 119, 124 Constitucional.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y es quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno, artículo 39 Constitucional. Apegándonos en la Constitución Federal propongo reformar el artículo 40 Constitucional con el objetivo de reconocer expresamente el Municipio libre como parte integrante de Sistema Federal mexicano como un nivel de gobierno más; por consiguiente implica modificar el artículo 41 Constitucional donde el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, de los Estados, cada uno en sus respectivos ámbitos de competencia y por que no reconocerle en la Constitución Federal las funciones legislativas, ejecutivas y judicial al Municipio, toda vez que en la practica se dan estas tres funciones, esto implica modificar también el artículo 49 Constitucional.

También es necesario reformar los artículos 119, 124 Constitucional, cuyo objetivo será reconocer competencias del Municipio y no únicamente de las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Considero pertinente modificar el artículo 31 fracción IV Constitucional, imponiendo obligaciones tributarias a los mexicanos no únicamente para su captación establecidos en la ley respectiva sino también en los Reglamentos expedidos por el Ayuntamiento. Si no se adiciona el citado artículo no tendría lógica reformar el artículo 115 Constitucional por

que se estaría contraviniendo lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV, donde estipula que únicamente podrán hacer efectivo las contribuciones si están en una ley respectiva aprobada con anterioridad y vigente en el momento de su causación.

Reformar el artículo 115 Constitucional facultando a los Ayuntamiento expedir su reglamento de ingresos en materia de Servicios Públicos, se busca que el Municipio capte sus propios ingresos a través del Reglamento de ingresos acorde a la situación social, económica y geográfica del mismo, contribuyendo al mejoramiento en la prestación de los Servicios Públicos a su cargo y no estar esperando la aprobación o modificación de la propuesta de ingresos presentada por el Ayuntamiento al Congreso Local.

Otorgar potestad tributaria al Ayuntamiento será exclusivamente en materia de Servicios Públicos en su respectivo ámbito de competencia; los Municipios han luchado imparablemente por conseguir la facultad de aprobar sus ingresos municipales por sí mismos. Démosle la oportunidad, por lo menos de aprobar su Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos de Agua potable, drenaje, alcantarillado; limpia, recolección, traslado de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones y rastros.

4.1. Autonomía Hacendaria Municipal.

En el tiempo y en el espacio el Municipio, como ha sido expresado en el desarrollo histórico municipal, la autonomía ha sido un postulado importante en la constante lucha a favor de la existencia, reconocimiento, dentro del Sistema Federal Mexicano.

La Constitución Federal y la de los Estados de la República Mexicana, reconocen el Municipio libre, sin embargo estos atributos no son absolutos, sino se encuentran supeditados a leyes federales como estatales que norman y regulan la estructura y funcionamiento del Municipio.

Las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentra contenidas en el artículo 115 de la Carta Magna, dicho precepto jamás utiliza el término autonomía, sin embargo habla del “Municipio Libre”. Burgoa al respecto dice: “el carácter de “libre” como adjetivo de municipio no significa independencia sino como autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutaran jurídicamente dentro del ámbito de la Entidad Federativa al que pertenezcan⁶⁸. La doctrina del municipalismo desglosa la Autonomía Municipal, en varios apartados:

- ❖ Autonomía Política: la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- ❖ Autonomía Administrativa: la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a Servicios Públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.
- ❖ Autonomía Financiera: la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones

⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Óp. Cit.*, Nota 13 p. 886

tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Tomando los apartados dados por la doctrina, el municipalista Quintana Roldán⁶⁹ da el siguiente concepto de Autonomía Municipal:

“El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente que estas prerrogativas están definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”.

En el transcurso del tiempo se ha ido consolidando la Autonomía Municipal, reconociéndole el orden de gobierno cuyos integrantes son electos democráticamente por el pueblo, mediante elecciones libres y la libertad de administrar conforme a sus intereses, sin requerir la intervención de los otros ordenes de gobierno (Local y Federal).

Hasta aquí, sí consideró la existencia de la Autonomía Municipal en lo político y administrativo, difiero respecto de la Autonomía Financiera; la Constitución Federal dice, los municipios “administrarán libremente su hacienda”, no es suficiente para considerarlo autónomo por carecer de potestad tributaria.

La potestad tributaria del Municipio le es otorgada por la legislatura estadual facultada para aprobar las leyes de Ingresos de los Municipios, considerando la propuesta de ingresos presentados por el Ayuntamiento, ya

⁶⁹ Quintana Roldan, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p.195

que todas las contribuciones para hacerlas efectivas deben estar en una ley, como lo establece el artículo 31 fracción IV Constitucional.

La desigualdad de los Municipios e injerencia de las Legislaturas Estadales en la potestad tributaria, han contribuido para entorpecer el desarrollo y crecimiento de los Municipios. Si bien, administran libremente su hacienda la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y demás ingresos que les establezcan las legislaturas, es decir, los ingresos municipales no es aprobada por el Ayuntamiento sino por el Congreso Local. Es obligación del Congreso aprobar o en su caso modificar la propuesta de ingresos presentado por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es quien contempla los ingresos municipales determinando los montos específicos, cuotas y tarifas que regirán en el año fiscal de que se trate, tomando en cuenta las leyes generales municipales que expidan las Legislaturas Estadales. Si los Ayuntamientos tuvieran Autonomía Financiera, aprobarían por sí mismo sus ingresos y no habría tanta desigualdad de Municipios, ya que las contribuciones serían aprobadas por ellos, dando como resultado Municipios con programas sociales propios, mayor infraestructura, mejores prestaciones de servicios públicos, entre otros.

La Autonomía Financiera Municipal se logrará hasta que el Ayuntamiento tenga capacidad para determinar sus ingresos propios, tomando como base las Leyes Generales Municipales que expidan las legislaturas estadales. Tomar en cuenta las leyes generales municipales para aprobar sus ingresos tiene un objetivo, la de evitar los abusos de parte del Cuerpo Colegiado al imponer los tributos al que estarán sujetos las personas físicas o morales, al interior del Municipio.

4.2. Reglamento de Ingresos Municipales en Materia de Servicios Públicos.

La redacción original del artículo 115 Constitucional no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del Ayuntamiento; estas facultades se contemplaban exclusivamente en las Constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales, donde se autorizaba a los Ayuntamiento, expedir ordenamientos conducentes a regular su organización y funcionamiento.

La omisión del Constituyente de 1917, se superaba con la interpretación de los preceptos Constitucionales como los artículos 16 y 21 de la Ley Suprema del país, que aluden a las autoridades administrativas que tienen a su cargo verificar el cumplimiento de ciertas normas establecidas en los reglamentos respectivos como las de sanidad y policía, quedando evidentemente comprendidos en ese supuesto los Ayuntamientos.

Si bien el artículo 16 y 21 constitucional ayudaban a entender la constitucionalidad de las facultades reglamentarias de los Municipios, fue necesario darle certeza y claridad, adicionando esta facultad en el texto del artículo 115 de la Carta Magna, de acuerdo a las modificaciones publicadas el 3 de febrero de 1983⁷⁰, cuyo texto de la fracción II, señaló:

“Artículo 115 Constitucional...

II. Los Ayuntamiento poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones

⁷⁰ Quintana Roldan, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 308

administrativas de observancia general dentro de su respectivas jurisdicciones”.

Con la reforma de 1983 se subsanó la vaguedad existente en la materia, al considerar el Constituyente permanente que era necesario dar base Constitucional, a la indispensable y necesaria facultad reglamentaria de los ayuntamientos, considerándolos como órganos normativos con facultades legislativas materiales.

Las reformas publicadas el 23 de diciembre de 1999, complementaron aún más la potestad reglamentaria del Ayuntamiento, al darle un nuevo texto a la fracción II del artículo 115 Constitucional:

Artículo 115...

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal

o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

Las modificaciones en la fracción II del artículo 115 Constitucional transcrito, condiciona el ejercicio de la citada facultad a las leyes que deberán establecer las legislaturas de los Estados; conforme al mandato Constitucional, los Congresos Locales deben expedir leyes generales municipales sin excusa alguna, como son: Ley Orgánica Municipal, Ley de la Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipal, entre otras.

En razón de nuestro sistema político, de nuestro Sistema Federal y de nuestra división de poderes, el Municipio debe dársele su verdadero papel de auténtico poder público y un nivel de gobierno, debe reconocérsele y

otorgársele el establecimiento de las tres funciones gubernamentales: **legislativa, ejecutiva y judicial**, tanto formar como material distinguiendo para cada función su órgano específico⁷¹.

Atendiendo estrictamente a la redacción del párrafo primero de la fracción I del artículo 115 Constitucional “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine... y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado...” Significa que nuestro sistema Constitucional atribuye facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, aunque sus integrantes poseen un status diferenciado y jerarquizado y de ninguna manera igualitaria⁷², ya que así lo disponen las legislaciones de cada Entidad Federativa, que en su mayoría disponen lo siguiente:

“Los ayuntamientos serán asamblea deliberantes y tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, “pero la ejecución de estas corresponderán exclusivamente a los presidentes municipales” y agregan además: “En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos...”

El Municipio es un nivel de gobierno que tienen una esfera de competencia con **funciones legislativas**, que las realiza a través de un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, es deliberativo, el cual satisface los

⁷¹ López Sosa, Eduardo, *Óp. Cit.*, Nota 39, p. 238

⁷² Quintana Roldan, Carlos, *Óp. Cit.*, Nota 1, p. 206

requisitos de órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide es el de una verdadera ley⁷³, en este caso son reglamentos.

En el ámbito del ejercicio de la función legislativa, los Reglamentos serán un conjunto de disposiciones normativas de observancia general y de carácter obligatorio expedidos por el Ayuntamiento siguiendo las formalidades establecidos en la Ley, que tienen por objeto organizar administrar la organización pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y Servicios Públicos de su competencia, asegurar la participación ciudadana y vecinal para lograr una convivencia armónica de los habitantes y transeúntes⁷⁴.

De lo anterior, sostengo que los Reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de la legislación interna del Municipio Libre, en su respectivo ámbito de competencias.

Cuando se reúne el Ayuntamiento (Presidente Municipal, Regidores y Síndico(s)) para resolver los asuntos que atañen a la función gubernamental y son de interés general, incluso para dictar normas tales como el Bando Municipal de Policía y Gobierno, los Reglamento o Circulares, lo hacen en Sesión de Cabildo.

Quintana Roldán⁷⁵ en su obra *Derecho Municipal* establece diversos ordenamientos legales (Reglamentos) que expiden los Ayuntamientos, como son:

- De estructura y organización: como el reglamento interior del Ayuntamiento, el reglamento interior de trabajo, el reglamento de escalafón, etc.
- Referentes a Servicios Públicos: como el reglamento de uso de agua potable, de parques y jardines, de uso y rastros, de estacionamientos, de anuncios, de panteones, de mercados y

⁷³ Robles Martínez, Reynaldo, Óp. Cit., Nota 8, p.158

⁷⁴ Pérez Hernández, José Francisco Pedro, Óp. Cit., Nota 17, p. 215

⁷⁵ Quintana Roldan, Carlos, Óp. Cit., Nota 1, p. 317

centrales de abastos, de expedición y licencias y permisos, de limpia, etc.

- Referentes a zonificación, planeación y desarrollo urbano: la fracción V del artículo 115 Constitucional otorga facultades expresas a los Ayuntamientos para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas en estas importantes materias.
- Reglamentos sobre materias de protección al ambiente y a la ecología.
- Reglamentos que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana.
- Otros reglamentos de materias que son competencia municipal.

Las Constituciones Estadales y leyes orgánicas municipales, precisan al Presidente Municipal como el encargado de la **función ejecutiva**, es decir responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, sin intervención de Regidores o Síndico(s).

La **función judicial** municipal recae en el Juez Conciliador o Juez de Paz o Juez Municipal cuya denominación varía según las Entidades Federativas, el titular suele ser designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en otras lo designa el Presidente Municipal directamente, en el Estado de Veracruz depende directamente del Tribunal Superior de Justicia el nombramiento de los Jueces Municipales.

Facultar al Ayuntamiento expedir el Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos Municipales, fortalecerá la Autonomía Financiera. Al contar con un órgano deliberante que es el Ayuntamiento (integrado por: Presidente Municipal, Regidores y Síndico(s), y un órgano de ejecución (el Presidente Municipal), de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares que expida la Asamblea del Ayuntamiento.

Si los Ayuntamientos tienen todos los procesos de la creación de una ley, en la formulación de los Reglamentos y el órgano responsable de

ejecución, nos estamos tardando en confiarle a los Ayuntamiento la potestad tributaria.

Otorgar la potestad tributaria al Ayuntamiento será de gran avance, brindarle la oportunidad primeramente de aprobar sus ingresos en materia de Servicios Públicos municipal a través de la expedición del Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos.

4.2.1. Organismo Recaudador de las Contribuciones Municipales.

El artículo 115 Constitucional, no establece en su texto quien deberá recaudar las contribuciones municipales; siguiendo con lo dispuesto en el artículo 124 Constitucional, dice lo siguiente: las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados. Conforme este precepto Constitucional, deja a las Legislaturas Estadales la facultad para establecer el organismos encargado de recaudar las contribuciones municipales.

En las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas, es donde se señala textualmente el organismo facultado para recaudar las contribuciones municipales, recayendo en la *Tesorería Municipal*, siendo el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento; estará a cargo de un Tesorero Municipal puede ser designado por el Presidente Municipal (Estado de Hidalgo) o a propuesta de éste (Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz) el Ayuntamiento lo designa, según lo establezca la ley orgánica municipal en cada Estado.

Las principales atribuciones del Tesorero Municipal, son:

- Administrar la hacienda pública municipal.
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en término de las disposiciones aplicables.
- Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios.
- Proporcionar al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de Egresos municipales.
- Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal.
- Participar en la Formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia.
- Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables.
- Proponer la política de ingreso de la Tesorería Municipal.
- Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.

- Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes.
- Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.

4.2.2. Rendición de Cuentas a las Legislaturas Locales, como Órgano Revisor y Fiscalizador.

Las legislaturas Locales juegan un papel importante en materia municipal, entre su facultad esta la de de revisar, fiscalizar y aprobar la cuenta pública de la gestión de los Ayuntamientos.

La fracción IV del artículo 115 Constitucional establece esta facultad para las Legislaturas Locales, de igual forma en las Constituciones de los Estados y en las leyes orgánicas municipales, al respecto el precepto Constitucional dice:

Artículo 115...Constitucional

IV...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas...

La rendición de cuentas de los Ayuntamientos a las Legislaturas Locales se da por mandato Constitucional, para cumplir con tal disposición se envían los concentrados, es decir los ingresos y egresos del Municipio, al Congreso. De no encontrarse anomalías, la Legislatura dicta decreto formal de aprobación, sin embargo al existir indicios de anomalías o malos manejos financieros del Ayuntamiento, los Congresos cuentan con

facultades de revisión de los documentos respectivos e inclusive de ordenar auditorias comprobatorias, a través del órgano superior de fiscalización o la auditoria superior de cada Entidad Federativa; con base en los resultados recaudados por el órgano superior se dictaminará lo conducente y en su caso se denunciará los hechos ilícitos para que intervengan las autoridades penales respectivas.

Las legislaturas Locales al aprobarle la ley de ingresos de los Municipios y estos a su vez, aprueban su presupuesto de egresos, se encuentran obligados a rendirle cuentas al Congreso Local, con la finalidad de verificar que los ingresos recaudados por el Municipio coincidan con la ley y los gastos realizados se apeguen al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento.

Continuar con la tradición, dejando en manos de las Legislaturas Locales de revisar, fiscalizar y aprobar las cuentas públicas de los Municipios es de suma importancia. Recordemos que los integrantes del Ayuntamiento son elegidos en formulas siendo el Presidente Municipal, el que lleva la batuta, números de Regidores que determine la ley electoral de cada Estado, él o los Síndicos que la ley determine; la formula ganadora en las elecciones obviamente, gana la Presidencia Municipal y por consiguiente la mayoría de la Regidurías y el Síndico, dejando las otras regidurías al principio de representación proporcional que serán repartidas por los distintos partido políticos que obtuvieron un numero de votos menor y en conjunto no logran mayoría, y en su caso la designación de otro Síndico por el principio de representación proporcional, aun así la formula ganadora tiene a su favor la mayoría en el Cuerpo Colegiado.

Si la elección del Presidente Municipal se elige en formulas y por consiguiente tiene a su favor la mayoría de los integrante en el Ayuntamiento, sería injusto que ellos mismos designaran a un organismo fiscalizador o la persona que se encargue de revisar, fiscalizar y aprobar la cuenta pública del Municipio, por que esta estará a disposición de lo que diga el Presidente municipal al que le debe su designación.

Hoy en día, los Municipios cuentan con una Contraloría Municipal cuyo contralor será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, teniendo entre sus principales funciones las de: fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos, establecer las bases para la realización de auditorías e inspecciones, vigilar que los recursos Federales, Estatales designados al Ayuntamiento se apliquen en los términos estipulados en las leyes, reglamentos y convenios respectivos, realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento, dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y vigilar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa, vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables, entre otras.

Establecer un contralor interno es de suma importancia para el gobierno municipal, sin embargo suele prestarse para disfrazar los malos manejos existentes al interior del Municipio, recordemos que el contralor es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, siendo la mayoría del cuerpo colegiado militantes del mismo Partido Político del Presidente Municipal, es decir el contralor municipal hará lo que le ordene el Presidente Municipal. De ahí, la importancia que los Municipios deben rendirle cuentas al Congreso Local, para saber si realmente se cumplieron las expectativas planteadas en la recaudación de los ingresos y se destinaron conforme al presupuesto de egresos aprobados por el Ayuntamiento.

4.3. Ventajas y Desventajas al Otorgar a los Ayuntamientos que Aprueben sus Ingresos Financieros.

Todos los cambios que puedan realizarse a la estructura del Estado, sus instituciones, en fin cualquier organización social o político, tendrá muchos beneficios, pero también habrá desventajas. En tal sentido, no podemos dejar a un lado al Ayuntamiento, con las reformas que pretendemos en la presente tesis.

Facultar al Ayuntamiento para aprobar el Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos Municipales, traerá grandes beneficios en pro del Municipio y del pueblo. Al igual, habrá integrantes del Ayuntamiento que abusen de esta facultad, buscando beneficios propios o de cierto grupo, como se vera más adelante.

Los beneficios que tendrán los Ayuntamiento al permitirles aprobar su Reglamento de Ingresos municipales, son los siguientes:

- Establecer las cuotas y tarifas justas, a través del Reglamento de Ingreso en materia de Servicios Públicos municipales, tomando en consideración las características socioeconómica, geográficas del Municipio.
- Establecer las cuotas y tarifas de la prestación del Servicio Público, tomando en cuenta las necesidades rurales y urbanas del gobernado.
- Los pagos del gobernado será proporcional y equitativo por la prestación del Servicio Público municipal, según

las condiciones socioeconómicas, geográficas del Municipio.

- Incrementar la cobertura en aquellas comunidades donde los Servicios Públicos no existan o sean escasas.
- Mejor prestación del Servicio Público, equipándolos con tecnología, remodelando la infraestructura con la cual se da el servicio, capacitar e incrementar el personal encargado de prestar el Servicio Público.
- Prestar otros Servicios Públicos no consagrados en la Constitución Federal.

El que tiene el poder en las manos hace y deshace a su libre albedrío, lo que mejor le complazca. No todos los gobernantes abusan del poder, otorgado por el voto libre y secreto del pueblo; si bien, buscamos favorecer la autonomía municipal en otorgarle la facultad de aprobar sus ingresos en materia de Servicios Públicos consagrados en la Constitución Federal.

Algunos gobernantes podrían hacer mal uso de esta facultad, trayendo desventajas gravísimas a los Municipio, entre ellas:

- Establecer las cuotas y tarifas más altas, apartándose de las características socioeconómicas, geográficas del Municipio.
- Establecer cobros uniformes por la prestación del servicio público municipal.
- No considerar los ingresos económicos del gobernado.

- En fin, todas aquellas desventajas que puedan surgir por el abuso del poder de los integrantes del gobierno municipal.

Evitar los abusos de ciertos Ayuntamientos, al otorgarles facultad de aprobar su Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos municipales, tendrá el Congreso Local que expedir leyes generales municipales, para que en base a esas leyes, los Ayuntamientos puedan expedir sus propios ingresos, y egresos, además de revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, independientemente de que el Ayuntamiento apruebe sus ingresos en materia de Servicios Públicos.

Facultar al Congreso Local en revisar y fiscalizar la cuenta pública, tiene un objetivo específico, evitar el ocultamiento de los malos manejos, desvíos de los recursos económicos a otros fines, no estipulados en el presupuesto de egresos. Por consiguiente, los Ayuntamientos tendrán que rendirle cuentas al Congreso de todas las actuaciones que hagan del erario público municipal.

Otorgarle facultad a los Ayuntamiento de aprobar su Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos consagrados en la Constitución Federal, fortalecerá la Autonomía Municipal, en lo político, Administrativo y Financiero. Autonomía que ha buscado con el correr de los años, después de haber sido marginado por nuestros gobernantes.

PROPUESTA

Por años los municipios han estado olvidados, dependiendo de los recursos financieros que percibe del gobierno Federal y Local. Con el correr de los años desde 1917 hasta nuestros días, el artículo 115 de la Constitución Federal, hace referencia a la organización, administración y facultades de los municipios; a dicho precepto le han realizado distintas reformas encaminadas a una verdadera Autonomía Municipal, sin ser suficientes, aún que sí significativas.

Las reformas que se le han realizado al artículo 115 Constitucional, de mayor relevancia, en los últimos años, fue la reestructuración del artículo 115 Constitucional el 3 de febrero de 1983, y la otra el 23 de diciembre de 1999, donde se reconoce el gobierno municipal, además la facultad del Ayuntamiento de aprobar su Presupuesto de Egresos, para que no le sea impuesto por las legislaturas locales, respecto a los recursos que perciben. Dándole la oportunidad en demostrar, que también en el orden municipal hay capacidad para administrar, y no se le vea, como un apéndice administrativa más del Estado Mexicano.

Por muchos años se ha sostenido que el municipio en México es autónomo, sin embargo los estudiosos de la materia lo han negado, si bien es cierto que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio como lo establece el artículo 115, fracción II y IV de la Constitución Federal, en cuanto a la de administrar libremente su hacienda, sin embargo están supeditados a las leyes que expidan las legislaturas locales. De lo anterior, no podemos hablar de una verdadera autonomía municipal sobre todo si los Ayuntamientos no pueden aprobar sus ingresos financieros propios.

México al tener un amplio territorio, está dividido en zonas geográficas y en cada una de ellas cuenta con municipios distintos, muchos de ellos son catalogados como pobres y son pocos a los que se les denomina desarrollados, por contar con infraestructura y Servicios Públicos adecuados para su comunidad, a diferencia de la mayoría de los municipios que existen en el país.

La intromisión de las Legislaturas Locales apegada a derecho, establecida en la constitución federal al aprobar la ley de ingresos por la que los municipios tendrán a bien cobrar en ese ejercicio fiscal, vulneran el orden del gobierno municipal al coartarle la decisión de aprobar su miscelánea fiscal municipal. Es cierto que los ayuntamientos no están facultados en aprobar sus ingresos municipales, pero sí están facultados para proponer a las legislaturas, los montos a cobrar, conforme a lo establecido en el artículo 115 Constitución, al aprobar una ley de ingresos municipal sin conocer las necesidades de la población, originando problemas para los municipios del país.

Los habitantes de los Municipios reciben ingresos económicos distintos e inclusive entre una misma región, no es posible a pesar de estas desigualdades que los municipios aún no consigan la facultad de aprobar sus propios ingresos anualmente, por restricción de la Constitución Federal. Si le damos la oportunidad, a través de los Ayuntamientos para que apruebe el Reglamento de Ingresos en sus respectivas atribuciones, consagradas en la Constitución Federal y demás que las Legislaturas establezcan a su favor, se estará dando un paso más hacia la Autonomía Hacendaría del Municipio.

¿Cuáles serán esas facultades que los Ayuntamientos podrán aprobar en su Reglamento de Ingresos? Será únicamente en Materia de Servicios Públicos establecidos en la Constitución Federal en el Artículo 115 fracción III, a), c), d), e), f), i), como primer paso hacia la verdadera Autonomía Hacendaría Municipal, al otorgarle facultades a los Ayuntamientos, para que aprueben sus propios ingresos en materia de Servicios Públicos. Ciertamente los municipios no tienen

facultades para expedir Leyes; sin embargo, sí para aprobar Reglamentos sólo basta las reformas constitucionales adecuadas.

Los Ayuntamientos al obtener facultades para aprobar su Reglamento de Ingresos, les traerán amplias ventajas, por ejemplo obtener mejores ingresos financieros en su Hacienda Pública Municipal, mejores Servicios Públicos, mayor infraestructura y desarrollo municipal. Los Ayuntamientos conocen las carencias, necesidades, mejoras del municipio y la situación económica de sus habitantes.

Si los municipios buscan su Autonomía Hacendaria, démosle la oportunidad para aprobar su Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos con la finalidad de obtener mayores ingresos financieros propios.

Los municipios han luchado en conseguir la Autonomía Municipal, de ser el primer nivel de gobierno dentro del Sistema Federal Mexicano no lo ha conseguido. Sí seguimos, lo dicho por Heriberto Jara *“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada”*. Es decir, mientras no le demos oportunidad de establecer contribuciones, cuotas y tarifas acorde al modus vivendi de los gobernados, la autonomía política Municipal estará limitada al no contar con la Autonomía financiera. La propuesta consiste en otorgar facultades al Ayuntamiento de aprobar su reglamento de ingresos en materia de Servicios Públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado; limpia, recolección, traslado, tratamiento de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastros; los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas del Municipio. Recordemos que la Autonomía Financiera es el motor económico del Gobierno Federal, Local y Municipal, esta ultima atado de las manos al no poder ejercer potestad tributaria en sus respectivos ámbitos de competencias.

Otorgarle potestad tributaria al Ayuntamiento será sin duda la consagración del legado del Constituyente de 1917, logrando beneficiar a los

Municipios y por consiguiente al pueblo, si bien no pueden expedir leyes por estar impedidos Constitucionalmente, sí pueden expedir Reglamentos de observancia general, abstracta e impersonal.

Lograr nuestro propósito, se requiere reformar los artículos 31, 40, 41, 49, 115, 119, 124 Constitucional, con el objetivo de darle facultad al Ayuntamiento en aprobar su Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos, en su respectivo ámbito de competencia; también reconocer en la Constitución expresamente el nivel de gobierno que le corresponde a los Municipios y otorgarle las tres funciones del poder público legislativo, ejecutivo y judicial; fortalecerá el nivel de gobierno municipal, reconociéndole su lugar en la estructura del Estado, en su respectivo ámbito de competencia.

Darle autonomía financiera a los Municipio, dando el primer paso para que aprueben por medio del Cuerpo Colegiado su Reglamento de Ingresos en Materia de Servicios Públicos; contribuyamos al legado del Constituyente de 1917 que si bien no otorgó autonomía plena, cimentó las bases del Municipio Libre en lo político, administrativo y hacendaría.

Propongo reformar el artículo 31 fracción IV de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objetivo ésta facultar a los Ayuntamiento en aprobar los Reglamentos de Ingresos sin contravenir lo dispuesto en este artículo, de la siguiente forma:

Artículo 31 Constitucional...

IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y reglamentos expedidos por el Ayuntamiento.

Las contribuciones deben estar en ley, sin embargo los Municipios están impedidos para expedirlos, de ahí mi propuesta de adicionar el Artículo 31 fracción IV, para darle certeza y legitimación jurídica, respecto a la potestad tributaria municipal, como se establece en el párrafo anterior.

Fortalecer el Sistema Federal Mexicano acorde a las perspectivas actuales municipales, es necesario reconocer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el nivel de gobierno municipal como parte integrante de la República Mexicana. Lograr el propósito, se requiere reformar el artículo 40 Constitucional, de la siguiente forma:

*Artículo 40 Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, **teniendo en su régimen interior el Municipio libre**; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

De la anterior modificación, se confirma el Municipio como nivel de gobierno y parte integrante de la República Mexicana, si bien, en el artículo 115 fracción I Constitucional se reconoció el Municipio como nivel de gobierno, 23 de diciembre de 1999, quedando inconclusa. Con las reformas que propongo se reafirmará el Sistema Federal Mexicano, en la Carta Magna.

Por consiguiente, es preciso reformar el artículo 41 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle continuidad, fortaleciendo y reconocimiento municipal en la Constitución Federal, de la siguiente forma:

*Artículo 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados **teniendo en su régimen interior el Municipio libre**, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, las particulares de los Estados y **leyes orgánicas municipales**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

Es voluntad del pueblo elegir a sus representantes, quienes lo ejercen a través de los Poderes de la Unión, de los Estados, y por supuesto con las modificaciones al artículo 41 Constitucional, el Municipio tendrá su propio Poder Público, con todas sus funciones y atribuciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

Reconocer el Municipio como parte integrante de uno de los tres órdenes de gobierno Federal, Local y Municipal, sin duda fortalece el Sistema Federal; complementar las reformas anteriores para darle mayor certeza jurídica, propongo reformar el artículo 49 Constitucional, de la siguiente forma:

*Artículo 49 El Supremo Poder de la Federación, **de los Estados y Municipios** se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

De las anteriores modificaciones, se fortalece la vida municipal, reconociéndole las funciones del Poder Público: Legislativo, Ejecutivo, Judicial;

dando pauta con la presente reforma la restructuración del Sistema Federal Mexicano.

Facultar al Ayuntamiento en aprobar su Reglamento de Ingresos en materia de Servicios Públicos Municipales, consagrados en el artículo 115 fracción III Constitucional, es indispensable reformar dicho artículo, de la siguiente forma:

Artículo 115...

(Diferenciar las funciones de los servicios públicos en la fracción III)

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

A) Las funciones municipales:

a) La administración pública municipal;

b) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

B) Los servicios públicos municipales:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos;

b) Alumbrado público; (este Servicio Público es gratuito)

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastros;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; (este Servicio Público es gratuito)

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

Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales y los reglamentos que expida el Ayuntamiento en su respectivo ámbito de competencia.

(Los siguientes párrafos se mantienen igual)

IV...

a)...

...

b)...

c)...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, a excepción en materia de servicios públicos facultando al Ayuntamiento aprobar su reglamento de ingresos en esta materia, en los siguientes incisos a), c), d), e), f), i), revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas...

Instaurar en el texto Constitucional el deber de los Poderes de la Unión de proteger los Municipios contra toda invasión o violencia exterior, además de facultar a los Ayuntamientos de celebrar convenios de colaboración con el gobierno local y Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, ayudará en la consolidación del Sistema Federal, para ello habrá que reformar el artículo 119 Constitucional, de la siguiente forma:

*Artículo 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados **y Municipios** contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida, **o por el Ayuntamiento.***

*Cada Estado, **Municipio** y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, a tendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, **a su vez con los municipios**, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas **y los Ayuntamientos.** Para los mismos fines, los Estados, **los Ayuntamientos** y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración **en sus respectivos ámbitos de competencia** con el **Gobierno Federal**, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.*

...

Las competencias dentro del Sistema Federal debe reestructurarse en el texto Constitucional, fortaleciendo las tres instancias de gobierno, para ello habrá que reformar el artículo 124 Constitucional, como sigue:

*Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y **Municipios**.*

Las reformas propuestas, ayudaran a fortalecer el Municipio, además de reafirmar su nivel de gobierno como parte integrante del Sistema Federal, ejerciendo las funciones públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado es el que crea y en su caso reconoce la Institución Municipal; de acuerdo a la corriente *luspositivista* que rige en México, basta en cumplir con las formalidades establecidas en las Constituciones Locales y leyes municipales respectivas, para crear Municipios.

SEGUNDA. El Municipio a través de los siglos, ha evolucionado de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales del Estado.

TERCERA. El Ayuntamiento es la primera institución política creada en América Continental, cuyo objetivo, evitar que Hernán Cortés fuese apresado por desobedecer al Gobernador de Cuba. De lo anterior, recibirá las órdenes exclusivamente de los Reyes de España, sin intervención del gobernador.

CUARTA. Las Constituciones Centralistas fueron las únicas que tomaron en cuenta el Municipio, caso contrario con las Constituciones Liberales, quienes olvidaron la importancia de esta Institución.

QUINTA. El Municipio no es un organismo descentralizado por región, ni muchos menos, una institución concesionada, por que no es creación del Poder Ejecutivo, sino del Poder Constituyente, formando parte esencial del Sistema Federal Mexicano.

SEXTA. La Naturaleza Jurídica del Municipio esta definida en el artículo 115 de la Ley Suprema, en él se establece que es libre; constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas, gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, siendo parte integrante de la República Federal.

SEPTIMA. Las reformas al artículo 115 Constitucional, han fortalecido el Municipio en lo político, administrativo y hacendaría, acorde a las necesidades

del México contemporáneo, siendo las reformas más importantes las de 1983, en el que se reestructura totalmente el artículo 115 Constitucional, y de 1999, donde se reconoce el Municipio como orden de gobierno.

OCTAVA. El Municipio no puede desarrollarse sin los recursos económicos suficientes, por consiguiente la hacienda municipal es indispensable para brindar seguridad, infraestructura, desarrollo, mejores Servicios Públicos, además de cumplir con los cometidos establecidos en la Constitución Federal y estatales.

NOVENA. El Ayuntamiento es quien gobierna el Municipio, esta integrado por el Presidente Municipal, Regidores y Síndico(s), cada uno con sus respectivas atribuciones de competencia. El Ayuntamiento actúa como órgano deliberante y el Presidente Municipal es el responsable de ejecutar todo los acuerdos, reglamentos, circulares que expida la asamblea de cabildos.

DECIMA. El Presidente Municipal es el responsable de la acción ejecutiva ya que el Ayuntamiento en pleno es el titular de la función deliberativa.

DECIMA PRIMERA. La facultad de legislar en materia de ingresos municipales, actualmente le corresponde a las Legislaturas Locales; propongo que los Ayuntamientos aprueben sus propios ingresos, fortaleciendo la autonomía financiera de los Municipios.

DECIMA SEGUNDA. Los Ayuntamientos facultados para expedir los Reglamentos municipales, son de dos tipos: los Heterónomos o tradicionales y autónomos, ambos son normas de carácter general, abstracta e impersonal, aplicables únicamente al interior del Municipio que los expide.

DECIMA TERCERA. Las funciones públicas son actividades esenciales de un Estado, cuya realización tiende a satisfacer necesidades públicas, siendo el Municipio el primer nivel de gobierno, a él le corresponde la administración

pública municipal y seguridad pública. Por cuanto se refiere a los Servicios Públicos, estos pueden prestarse por el propio Ayuntamiento o particulares a través de concesiones.

DECIMA CUARTA. La seguridad pública y protección civil, no son Servicios Públicos, sino funciones del Estado (Federal, Local y Municipal), sin embargo, en algunas Constituciones Locales y leyes orgánicas municipales los consideran como Servicios Públicos.

DECIMA QUINTA. Facultar a los Ayuntamiento en aprobar sus propios ingresos en materia de Servicios Públicos como son: Agua potable, drenaje, alcantarillado; limpia, recolección, traslado de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones y rastros, por medio de Reglamentos que expedirá el Ayuntamiento, fortalecerá el erario en beneficio del pueblo y el Municipio, al contar con más recursos económicos, acorde a la situación socioeconómicas y geográficas.

DECIMA SEXTA. Con las reformas se fortalece el Municipio, reconociéndole en la Constitución Federal como parte integrante del Estado, ejerciendo las funciones públicas: legislativa, ejecutiva, judicial.

DECIMA SEPTIMA. Reconocer la potestad tributaria a los Ayuntamientos, consagra uno de los postulados del Constituyente de 1917 lograr la autonomía municipal: en lo político, jurídico, administrativo y hacendaría.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Cursos*, 17ª ed., actualizada, México, 2004.

- *La Reforma Municipal en la Constitución*, La Hacienda Municipal (Mariano Azuela Güitrón), 2da. ed., Porrúa, México, 1986.
- *Compendio de Derecho Administrativo: Parte General*, 3ª ed. actualizada, México, 2004.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, México, Porrúa, 1998.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigación Jurídicas, México, Porrúa-UNAM, 2004, t. V.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, actualizada y puesta al día, México, Porrúa, 1998.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Porrúa-UNAM, 1995.

- *Seguridad Pública Municipal*, México, UNAM-FUNDAP, 2003.

FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2da. ed., México, Porrúa y UNAM, 2001.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed., rev. y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 2005.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 26 ed., México, Porrúa, 2005.

GONZÁLEZ SCHNAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 1a. reimpresión, México, Editores Noriega, Universidad Iberoamericana, 2004.

H., Cobean, Robert, Mastache Alba Guadalupe, *México Antiguo Antología*, El México Antiguo, arte, cultura y sociedad (segunda parte), vol. 1, 2ª edic., México, SEP, INAH, Editorial Raíces, 1997, p. 18.

- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, IURE, 2006.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, D. F., Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- MANGAS MANJARRÉS, Julio (coord.), *Historia de las Antiguas Civilizaciones*, V. 2, Grecia, España, Océano Grupo Editorial.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, 4ª. ed., México, INAP, BANOBRAS, 1995, p. 82.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio. Su evolución institucional*, Colección Cultural Municipal, Banobras, México, 1981.
- *La Reforma Municipal*, 4ta. ed., ampliada y actualizada, México, Porrúa, 1985.
- OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal: estudio preliminar del municipio libre*, México, D. F., Trillas, 2001.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, José Francisco Pedro, *Perspectivas Políticas del Municipio en México (Primer Nivel de Gobierno en el Sistema Federal)*, México: el Autor, 2005.
- PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, 30 ed., México, Porrúa, 2003.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho Municipal*, séptima ed., México, Porrúa, 2003.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 1993.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y Valades Diego (coord...), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Evolución y perspectivas del régimen municipal de México, México, Porrúa, 19983.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 35ª ed., México, Porrúa, 2003.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política del Estado de México

Constitución Política del Estado de Hidalgo

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Constitución Política del Estado de Veracruz

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo

Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí

Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León

Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz

Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Hidalgo

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de San Luis Potosí

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León

Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz