

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Derecho
Sistema de Universidad Abierta



Seminario de Derecho Constitucional

Título: Necesidad de incluir dentro del capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del estado, a los Ayuntamientos municipales. El caso Estado de Mexico.

Que presenta: Ysmael Filiberto Martínez Huerta para obtener el título de Lic. en Derecho

Asesor: Maestro Felipe Rosas Martínez



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

In Memoriam

**A mi hermano Adalberto Martínez Huerta, en donde él se encuentre,
por su gran cariño de padre que me tuvo.**

In Memoriam

**A mi madre Socorro Huerta Carbajal, por su gran ejemplo en el trabajo,
mediante el cual alcanzar éxitos y satisfacciones y enseñarme a compartir
con la familia.**

A mi hermana Lourdes Martínez Huerta, por su gran cariño.

**A mi compañera María Ardelia Pliego Gutiérrez, por su amplio apoyo y
por tantos años que hemos sido pareja.**

**A mi hija Sávitri Martínez Pliego, a quien le recuerdo que en cada
nuevo día hay una oportunidad para emprender acciones y alcanzar
objetivos nuevos.**

**A mi primo Humberto Martínez Pimentel, por contarme entre sus más
cercanos amigos.**

**A mi primo Ernesto Morales Martínez, por que en mi infancia me
brindó su apoyo para alcanzar el primer peldaño en mi carrera de la vida.**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
 CAPÍTULO 1. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES BÁSICOS DEL MUNICIPIO	
 1.1 El municipio como nivel de gobierno.....	12
1.1.1 Antecedentes del Municipio.....	12
1.1.2 La autonomía como atributo del municipio.....	20
1.1.3 Algunas definiciones de autonomía municipal.....	23
1.1.4 Población, territorio y gobierno como elementos básicos del municipio	30
1.1.5 Bases políticas genéricas de los ayuntamientos.....	34
1.1.6 La personalidad jurídica y el patrimonio de los municipios; sus atribuciones específicas.....	35
1.2 El gobierno municipal.....	36
1.2.1. Facultades del Ayuntamiento.....	36
1.2.2 Diferencias entre Ayuntamiento y Cabildo.....	38
1.2.3 Pluralidad y proporcionalidad en el Cabildo.....	39
1.2.4 Los atributos del Ayuntamiento.....	40
1.2.5 El Ayuntamiento como órgano legislativo del municipio.....	47
1.2.6 De los órganos de elección popular.....	50
1.2.7 El presidente municipal.....	51
1.2.8 El síndico.....	54
1.2.9 El regidor.....	55
1.2.10 De los órganos de designación.....	58
1.2.11 Los servidores públicos superiores municipales.....	59
1.3 Aspectos financieros del Municipio.....	62
1.3.1 La Hacienda Municipal.....	62
1.3.2 Ingresos municipales derivados de partidas	

presupuestarias federales	64
1.3.3 Ingresos municipales derivados de partidas presupuestarias estatales.....	66
1.3.4 Ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	67
1.3.5 Ingresos municipales derivados de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, auxiliares y accesorios.....	69
1.3.6 El control como acción preventiva en la verificación financiera de los recursos económicos del municipio.....	70
1.3.7 De la relación entre ingresos y egresos del municipio.....	72
1.3.8 El financiamiento otorgado por BANOBRAS (Fondo de Fomento Municipal).....	74
1.4 El artículo 115 constitucional federal.....	75
1.4.1 Las Constituciones y el municipio.....	75
1.4.2 El artículo 115 en la constitución de 1917.....	76
1.4.3 Reformas y adiciones al arto 115 desde 1917 hasta 1983.....	80
1.4.4 Modificaciones al artículo 115 producto de la reforma de 1999...	98

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO

2.1 El municipio y su enlace con el sistema federal y estatal.....	106
2.1.1 El municipio y el sistema político.....	106
2.1.2 El municipio y la transición a la democracia.....	111
2.1.3 El fortalecimiento municipal y la reforma del Estado.....	112
2.1.4 La doctrina de la descentralización.....	118
2.1.5 Descentralización política y fortalecimiento municipal.....	121
2.2 De la reforma municipal.....	127
2.2.1 Jurídica.....	127
2.2.2 De gobierno.....	128
2.2.3 Administrativa.....	130

2.2.4 Hacendaria.....	136
2.2.5 La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115.....	141
2.2.6. La reforma constitucional de diciembre de 1994 al artículo 105.....	143
2.3 La problemática municipal.....	147
2.3.1 La diversidad de los municipios en México.....	147
2.3.2 Problemas del régimen municipal mexicano.....	150
2.3.4 El problema de las competencias estatales y municipales.....	151
2.4 La SCJN y la resolución de controversias constitucionales...155	
2.4.1 El proceso de las controversias constitucionales.....	155
2.4.2 Sujetos legitimados y obtención de la legitimidad en las controversias constitucionales.....	156
2.4.3 Materia de las controversias constitucionales.....	157
2.4.4 Objeto y finalidad de las controversias constitucionales.....	160
3.4.5 Ubicación de las controversias constitucionales en la Constitución y la ley.....	161

CAPÍTULO 3. SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 Personalidad jurídica de los municipios.....	162
3.1.1 La desaparición de ayuntamientos.....	162
3.1.2 La suspensión de los ayuntamientos.....	163
3.1.3 La suspensión del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo individual.....	164
3.1.4 La revocación de ayuntamientos.....	167

CAPITULO 4. EL CARÁCTER DE SERVIDOR PÚBLICO DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	169
4.1.1 Servidores públicos de representación popular.....	169
4.1.2 El Juicio de procedencia y el Fuero constitucional.....	171
4.1.3 Diversos tipos de responsabilidad jurídica.....	186
4.1.4 De la categoría de los integrantes del ayuntamiento como servidores públicos.....	194
4.1.5 De la necesidad de protección jurídica a los actos de gobierno en materia del Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos mediante el juicio de procedencia.....	196
4.1.6 Responsabilidad de Servidores Públicos de Elección Popular..	198
4.1.7 Responsabilidad de Servidores Públicos por Designación.....	200
4.1.8 El servidor público que tome posesión de su cargo debe declarar sus bienes.....	201
4.1.9 Que al momento de protestar se comprometa a rendir un informe periódico de su gestión.....	203
4.1.10 Que en el ámbito municipal se establezca una contraloría.....	206
CONCLUSIONES.....	209
BIBLIOGRAFIA.....	214

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito optar al título de Licenciado en Derecho, con lo cual se hizo la tesis titulada “Necesidad de incluir dentro del capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales, a los Ayuntamientos Municipales. El caso Estado de México”.

Revisados los antecedentes históricos y jurídicos en cuanto a la integración del municipio como base del Estado, así como el orden constitucional vigente que regula a través de diversos mecanismos la relación entre los tres niveles de gobierno y de cuyo análisis se establece que los ayuntamientos pueden y deben ser objeto de atención en el sentido de dotarles de una verdadera autonomía no sólo en cuanto hace a la hacienda pública sino en cuanto al respeto a su autonomía jurídica. El establecer las bases para constituir una autonomía municipal efectiva tiene diversas vertientes que han sido señaladas a lo largo de la revisión que hemos hecho y que forzosamente implican reformas al ordenamiento legal vigente y a la propia Constitución, siendo en ese sentido en el cual se orienta la aportación que pretende establecer este trabajo.

Para ello, y en la medida de facilitar su análisis, se han ordenado las conclusiones en razón a los temas abordados y derivado de ello se ha establecido una propuesta de adición al artículo 110 constitucional, que consideramos establece de forma inicial un marco jurídico suficiente para las consecuentes reformas a las constituciones estatales y a sus ordenamientos.

Asimismo la propuesta aquí esbozada no pretende constituirse como única y estática, sino más bien dar elementos para el análisis y la discusión que permitan contribuir a fortalecer dentro del pacto federal, al nivel de gobierno que constituye la base del Estado moderno y democrático y que se encuentra en todo caso en directa vinculación con el ciudadano y que no es otro que el municipio a través de su Ayuntamiento.

Una de las características de nuestro sistema político es la de ser un sistema Federal, tal como lo menciona La Constitución, en su artículo 40, sin embargo, dicho sistema no ha funcionado como tal, ya que los tres niveles de

gobierno (Federal, Estatal y Municipal) están enormemente desproporcionados entre sí. Desde La Constitución de 1824, hasta diciembre de 1999, los municipios de la república Mexicana no habían constituido un nivel de gobierno, ya que la constitución de 1917 le otorgó al Ayuntamiento la competencia de administrar únicamente, pero no la de gobernar a la comunidad municipal. La Constitución no otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio mexicano, para poder interpretar el concepto de municipio libre, y tampoco en ninguno de sus artículos explicita en que consiste dicha libertad municipal.

Esto ha generado en consecuencia que de manera sistemática se de una intervención excesiva del gobierno y las legislaturas de los estados, así como del gobierno federal en los asuntos del municipio. Esto no obstante las reformas y adiciones realizadas al artículo 115 constitucional, que han tendido a fortalecer las capacidades institucionales de los ayuntamientos al reconocer la pluralidad que se da entre ellos y con estos legitimar su acción de gobierno. Sin embargo, cada función descentralizada debe acompañarse de la necesaria autoridad jurídica, lo cual sigue siendo el gran tema pendiente de nuestra legislación, ya que sobran ejemplos en los cuales los actos de gobierno de los ayuntamientos entran en conflicto con los intereses no siempre explícitos de los gobiernos estatales, lo cual ha generado sanciones de todo tipo a la figura de los servidores públicos que componen al ayuntamiento, las cuales se han hecho efectivas en la forma de la suspensión o revocación del mandato, en la desaparición del ayuntamiento e incluso en la persecución y encarcelamiento de los integrantes del ayuntamiento, quienes no cuentan con una protección jurídica a sus acciones de gobierno, no obstante que por su naturaleza de elección popular directa, se constituyen en servidores públicos de acuerdo con el Art. 108 primer párrafo, y están sujetos como tal a “la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, prontitud y eficacia a través de las instituciones del pueblo”.

Tal responsabilidad, de acuerdo con el citado artículo, es la misma para todo servidor público, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de

su empleo, cargo o comisión. Se establecen asimismo en el mismo artículo las sanciones y los períodos de prescripción de dichas responsabilidades, sin embargo en clara contradicción, al referirse al ámbito estatal, se afirma en el texto del mismo artículo “Las Constituciones de los Estados precisarán,.... Para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.” Así, lo que se afirma en cuanto a la categoría de servidor público, que aplicaría de acuerdo a la definición del artículo 108 a la figura de los integrantes de los ayuntamientos en su carácter de representantes de elección popular, queda condicionado por las constituciones estatales y el criterio de las legislaturas locales en cuanto a hacer válida esta categoría de servidor público y su necesaria protección jurídica en la figura del fuero constitucional que otros servidores públicos si ostentan, como son los jefes de departamento administrativo cuyo origen no es la representación popular, **en otra contradicción, del mismo art. 108 cuando refiere que la responsabilidad es la misma sin importar el rango u origen.** La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales es considerada con amplitud en el art.111 y la base para que no se confunda su aplicación con represalia política se consigna en el art. 112, sin embargo, este uso como represalia política se ha notado en varias ocasiones, sobre todo en aquellos estados donde los ayuntamientos son de origen partidario distinto al del gobernador del estado y/o de la mayoría legislativa, acciones de represalia que también se dejan sentir en cuestiones como la asignación del presupuesto, y en conflictos de límites territoriales.

Por ello, y dadas las actuales condiciones socioeconómicas y políticas de nuestro país, como la alternancia en el poder, la globalización de mercados, etc. en el gobierno municipal recaen funciones cada vez más complejas que deben considerarse para hacer extensiva la protección jurídica del fuero constitucional a los gobiernos municipales con el objeto de equilibrar el excesivo poder que las legislaturas locales tienen en la atribución de suspender, revocar y desaparecer ayuntamientos, según lo consignado en el propio art. 115 dejando en muchos

casos acéfalo al gobierno del municipio en lo que designa al consejo municipal que habrá de asumir las funciones de gobierno. Cabe señalar que esta desaparición de poderes es en esencia anticonstitucional, ya que vulnera el principio de la voluntad popular al suprimir a los representantes electos con criterios que no son del todo claros y que en muchos casos no respetan la garantía de audiencia.

En el sentido de que es la autoridad municipal la más cercana a la gente y la más sensible a la problemática local, es que consideramos necesario hacer extensiva la protección del fuero constitucional con las reservas que la propia Constitución estipula, a los integrantes de los ayuntamientos locales. Se argumentará no obstante, que con el ejercicio de tal protección jurídica al gobierno municipal se fomentaría la corrupción, se incrementaría el caciquismo, se debilitaría a los estados, etc. Sin embargo, es urgente e imprescindible en nuestra realidad mundial y nacional impulsar la participación ciudadana y superar ya esa idea porfirista de una “democracia dirigida”. Esto consideramos que es posible lograrlo delimitando adecuadamente las esferas competenciales de Federación, Estados y Municipios y dotando al gobierno municipal de la necesaria autonomía y protección jurídica a sus actos de gobierno

Por ello, este trabajo pretende a partir del análisis de la realidad nacional en sus ámbitos históricos y jurídicos fundamentar una propuesta de adición al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de la cual se otorgue una verdadera autonomía y certeza jurídica a los gobiernos municipales para el ejercicio de sus funciones, sin la sombra constante de la disolución de los ayuntamientos, misma que ha constituido una amenaza constante para el ejercicio democrático en nuestro país.

OBJETIVOS

General

Proponer reformas jurídicas y estrategias políticas mediante las cuales sería posible la organización y funcionamiento de la protección jurídica del fuero constitucional en la figura de los integrantes del ayuntamiento.

Específicos

Delimitar la naturaleza de los principales factores tanto históricos como políticos y económicos que han condicionado la autonomía y la protección jurídica de los actos de gobierno de los ayuntamientos.

Si se extiende el beneficio de la protección jurídica que otorga el fuero constitucional con las condiciones que exige la propia ley a los representantes de elección popular que integran el ayuntamiento en su carácter de servidores públicos, esto redundará en un adecuado equilibrio entre el gobierno municipal, estatal y federal, además de contribuir al fortalecimiento de la autonomía municipal.

CAPÍTULO 1. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES BÁSICOS DEL MUNICIPIO

1.1 El municipio como nivel de gobierno

1.1.1 Antecedentes del Municipio

Época prehispánica

Los antecedentes del municipio de la cultura *mexica* los encontramos en los *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

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

Organización del *calpulli*:

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

La conquista de México y época colonial

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

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

“En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias,

que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal”¹.

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

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

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

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

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

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son: la visigótica, con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

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

¹ BARRAGÀN, José. *Principios del federalismo mexicano. 1824*. México, 1999. P. 87.

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

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

Etapa de la guerra de Independencia

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

La Constitución de Cádiz

“Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional”².

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

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

² ALVAREZ Bernal, María Elena. *Municipio y democracia. Ediciones* EPESSA. México, 1995. P. 211.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

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

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

Plan de Iguala

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

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

El México Independiente

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

“En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y La Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana”³.

Constitución Federalista de 1824

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

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

La regionalización es un aspecto y una manifestación muy importante de la autonomía. Los estados deben transformarse y reorganizarse con el fin de garantizar la más amplia autonomía a los diferentes grupos que viven en el país. El camino del federalismo es largo y tiene que recorrer muchas etapas; la regionalización y la autonomía son factores clave para la organización y transformación de las colectividades territoriales

“De ahí que el federalismo sólo pueda ser auténtico y revolucionario cuando sus estructuras políticas y sociales cambien totalmente. La ‘revolución federalista’ abolirá la concepción estatista de la sociedad y habrá de dividir y distribuir el poder procediendo siempre de manera racional y humanitaria”⁴.

³*Ibidem.* P. 43.

⁴ BARRAGÀN, José. *Principios del federalismo mexicano*. 1824. México, 1999. P. 102.



Los objetivos del federalismo integral

La comunidad autónoma, en tanto que forma parte de la descentralización (política), es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder emanando del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio.

La transferencia del poder político del Estado centralizado a las comunidades y regiones autónomas, supone un reforzamiento de la democracia y un debilitamiento paralelo del poder concentrado, la solución al problema del subdesarrollo regional y la participación de los ciudadanos en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

“El ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales. La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad”⁵.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. Como se dijo antes, la comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

-  Derecho a la autoafirmación. Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
-  Derecho a la a autodefinition. Que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.

⁵ Idem.

- ✍ Derecho a la autoorganización. A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
- ✍ Derecho a la autogestión. A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Para alcanzar una auténtica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera).

La colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, a autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. El principio de autoorganización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones.

Las Siete Leyes Constitucionales

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

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

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

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

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

La Constitución liberal de 1857

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

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

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

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

Período Porfirista

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

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

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

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

1.1.2 La autonomía como atributo del municipio

El Movimiento Social de 1910-1917

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

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

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

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

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

La Constitución social y política de 1917

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

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

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

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

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

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”⁶.

El municipio actual

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

b) Existencia de regidores de representación proporcional.

c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.

d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos.

En el diario oficial de fecha 2 de noviembre 1983 se publicó la creación del Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformándose posteriormente en el año de 1989 en el Centro

⁶ MERINO Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana, Xalapa, México. 2002. P. 185.

Nacional de Estudios Municipales, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,454 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

1.1.3 Algunas definiciones de autonomía municipal

Presupone la descentralización política y económica del gobierno central: la democracia, y la libertad, son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada. Esto difiere de lo conceptuado en cuanto a soberanía estatal, puesto que no se refiere la autonomía del municipio, a poder constituir sus leyes propias diferentes a las del estado, aunque si puede establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, pero no se le otorga soberanía alguna.

Autonomía, siguiendo la etimología griega autos: propios y nomos: ley, es la posibilidad de darse normas a sí mismos, y La Real Academia Española de La Lengua la define como "potestad de los municipios, las provincias y regiones para regir sus intereses peculiares mediante normas y órganos del propio gobierno"⁷. Ser autónomo supone la ausencia de tuteladas, aunque se tenga un control de tutela mediatizada. Sólo los Estados son soberanos, porque tienen la legitimidad para ello, mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos.

Es importante también dejar claro en este caso, que autonomía no es lo mismo que autarquía, pues aunque ambos conceptos nos llevan a la idea de descentralización, no debemos confundirlos, la autonomía tiene una carga política

⁷ CHIARAMONTE, José Carlos. *Modificaciones del pacto imperial*. en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, , Siglo XXI, México. 2004. P. 199.

e idea de gobierno, mientras que la autarquía denota una carga eminentemente económica y administrativa. Además de lo anterior, otra variante para identificar el grado de autonomía de los municipios, será el analizar el tipo de tutelas que sobre él se ejercen por otros entes de gobierno sobre sus actos, normas y medidas, pues el grado de tutela influirá sobre el grado de autonomía.

En este contexto, la doctrina italiana es una de las que más ha aportado al concepto de autonomía; autores como el profesor Santi Romano, fiel a su idea de ordenamiento jurídico, considera que la Autonomía es la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenado estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal.

Bielsa denomina como entidad autárquica a toda persona jurídica pública que, dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto al Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también los intereses del Estado.

Otro autor italiano que aportó a la definición de autonomía el elemento político fue M. S. Gianinni, al afirmar que “los entes locales poseen una potestad propia de orientación política, que además puede ser divergente de la del mismo Estado, ya que considera que la potestad de orientación política no deriva del Estado, sino de la misma mayoría de la comunidad”⁸.

La doctrina germana, en autores como Stein, explicaba la autonomía municipal como el medio eficaz contra la burocratización en la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal a través de posibilitar a los ciudadanos la intervención directa en el ámbito donde se desarrolla su vida cotidiana. Laband

⁸ *Idem.*

concreta el significado de autonomía en pocas palabras, al expresar que "autonomía significa, en su sentido literal, lo contrario a ser administrado".

En ese sentido, el profesor García Morillo define así lo que para él es la autonomía: "Autonomía quiere decir autogobierno de sus propios intereses". En tal contexto la Carta Europea de la Autonomía Local, en su artículo 30., definió la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Por su parte, la Unión Internacional de Autoridades Locales, reunida en su XXXI Congreso Mundial, en la ciudad de Toronto, durante junio de 1993, en su artículo 20, señala que:

La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos, para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libres y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal; sus máximos directivos deben ser elegidos de modo similar o designados por el cuerpo de representantes.

También el Tribunal Constitucional Español, en sentencia del 28 de junio de 1981 (la cual comentaremos más adelante), manifiesta lo que considera autonomía local: "Ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supra locales dentro de tales asuntos o materias"⁹.

Éstas son sólo algunas de las definiciones de autonomía que nos pueden servir para abordar el tema central de nuestro estudio; sin embargo, a

⁹ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho municipal*. Edit. Porrúa. México, 2005.

continuación expondremos nuestro punto de vista sobre los elementos que creemos que debe tener la definición de autonomía, en relación con los municipios.

Nuestra definición de "autonomía local"

Autonomía es la titularidad del municipio de gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela (el grado de tutela o control también determina el grado de autonomía) todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos.

La autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada. Sin esta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto.

La "autonomía", sin embargo, habla del "Municipio Libre", que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.

En sentido moderno, entendemos a la autonomía municipal como:

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 estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son fundamentalmente los siguientes:

a) Autonomía política: esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

b) Autonomía administrativa: que entendemos como 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, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

c) Autonomía financiera: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, se dice así que sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, allí su importancia y trascendencia.

Así planteando este rubro, lo enfocamos al tratamiento que La Constitución da a la autonomía del Municipio.

Autonomía política municipal

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular,

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

Se entiende por 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 de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tribulación y disposición libre de su hacienda y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

Se desglosa a la autonomía en varios apartados:

<u>Autonomía Política:</u>	La capacidad para otorgarse democráticamente sus propias autoridades.
<u>Autonomía Administrativa:</u>	La capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad: servicios públicos, poder de policía y organización interna.
<u>Autonomía Financiera:</u>	Capacidad para contar con recursos suficientes, libre manejo de su patrimonio y disposición de su hacienda.

Autonomía administrativa

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá. Disponer de su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos,

circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados.

Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza La Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y los Municipios.

Autonomía financiera

Se afirma con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros Municipios.

Por lo anterior, y ante el clamor de todos los Municipios se modificó la fracción segunda del artículo en comento, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción

cuarta de ese precepto, al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los Municipios.

“Establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional”¹⁰.

1.1.4 Población, territorio y gobierno como elementos básicos del municipio

Los habitantes de un municipio que adquieran la vecindad conforme a las disposiciones del Código Civil del Estado, tendrán los derechos y cumplirán con las obligaciones que determinen las leyes. Los Ayuntamientos emitirán disposiciones que favorezcan la participación de sus habitantes en la solución de los problemas del Municipio.

En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Como antes comentamos, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas. Se

¹⁰ *Idem.*

establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparles en el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron las reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por lo anterior, se establece ahora un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los concejos municipales para concluir los períodos respectivos.

Dentro de este tema, referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar también la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos Municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos.

Dichas reformas generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua, que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

Adicionalmente, con las reformas constitucionales al artículo 115 del poder legislativo del país, se está precisando el carácter de poder público del municipio y por ende se estima al ayuntamiento no solamente como órgano administrativo, sino como entidad de gobierno con pleno carácter político.

A su vez las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues baste anotar que el solo cambio de concepción del ayuntamiento de ser un mero órgano de "administración", para ser considerado ahora como órgano de "gobierno" del municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público.

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno de sus ayuntamientos. Dichas reformas generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio.

Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los Municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua, que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

Adicionalmente, con las reformas constitucionales al artículo 115 del Ordenamiento Superior del país, se está precisando el carácter de poder público del municipio y por ende se estima al ayuntamiento no solamente como órgano administrativo, sino como entidad de gobierno con pleno carácter político.

A su vez las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues baste anotar que el solo cambio de concepción del ayuntamiento de ser un mero órgano de "administración", para ser considerado ahora como órgano de "gobierno" del municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público.

1.1.5 Bases políticas genéricas de los ayuntamientos

Otra condición que influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías es la estructura local del poder. La presencia de estructuras corporativistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma: son los casos de Netzahualcóyotl y de Ecatepec, en el estado de México, para la recaudación del predial.

“En algunas ocasiones, el poder de esos grupos inclusive rebasa al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales; ahí parece que recauda mejor el estado o la federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder. Esos, generalmente, tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias”¹¹.

En cambio, en condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea (en realidad nos estamos refiriendo a la posibilidad de que la administración municipal se convierta ella misma en un campo social específico, con cierto grado de autonomía frente a su entorno político-social).

¹¹ Hernández Gaona, Pedro. **Derecho Municipal**. UNAM. México, 2007. P. 55.

1.1.6 La personalidad jurídica y el patrimonio de los municipios; sus atribuciones específicas

La personalidad jurídica del municipio occidental la encontramos por primera ocasión reconocida en el derecho romano. Fue creada como *modus vivendi* entre la ciudad conquistador y las ciudades sometidas.

El autor, García López, (citado por Castorena) señala que a las ciudades conquistadas, Roma les dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar en las relaciones patrimoniales de derecho común. De ahí en adelante se reconoció al municipio como persona jurídica. De acuerdo con el Artículo 115, fracción II de la Constitución, el municipio cuenta con el atributo de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. El derecho reconoce dos tipos de personas:

- a).- Personas Físicas; y
- b).- Personas Morales.

En la doctrina contemporánea se han cuestionado las implicaciones de la personalidad de los entes públicos; se ha debatido si dicha personalidad es única o doble, y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos.

Estructura del estado mexicano

	Poder Legislativo	Congreso de la Unión	Cámara de Diputados Cámara de Senadores	
	Poder Ejecutivo	Presidente de la República	Administración pública	Centralizada (*)
				Paraestatal (+)
		- Suprema Corte de Justicia		

	Poder Judicial De la federación	-tribunal electoral - tribunales colegiados de circuito -Tribunales unitarios de circuito- -juzgados de distrito -consejo de la judicatura federal
--	--	---

De las leyes del Estado de México, emanan, las Leyes que regulan el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a los Municipios del Estado y establecen las bases para la integración, organización y funcionamiento de los Ayuntamientos y de La Administración Pública Municipal, con sujeción a los Mandatos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“El Municipio, constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración”¹².

1.2 El gobierno municipal

1.2.1. Facultades del Ayuntamiento

“El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México. La Constitución Política del Estado establece el número y denominación de los municipios, así como las bases para erigir nuevos o modificar los existentes”¹³.

¹² CASTORENA, J. Jesús. *El problema municipal mexicano*. México, edit. Cultura, México, 1996. P. 211.

¹³ BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Edit. Porrúa. México, 2001. P. 113.

El ámbito de competencia de las autoridades municipales se circunscribe a su territorio y población, la sede de cada Ayuntamiento es su cabecera municipal. Únicamente con la autorización del H. Congreso del Estado, previo acuerdo y solicitud del Ayuntamiento, la sede podrá cambiarse.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos conformarán la organización administrativa de su circunscripción territorial, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley.

En los términos de la Fracción VI del artículo 63 de la Constitución Política del Estado, corresponde al H. Congreso del Estado ordenar el establecimiento o supresión de municipalidades, por el voto de la mayoría del total de sus miembros y dar reglas para su organización, determinando la extensión territorial y fijando sus límites.

De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado; conocerán la Legislatura Local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado.

Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes.

“Estos cargos sólo podrán ser excusables o renunciables por causa justificada que calificará el propio Ayuntamiento con sujeción a esta Ley, en todos los casos, el H. Congreso del Estado conocerá y hará la declaratoria correspondiente y proveerá lo necesario para cubrir la vacante”¹⁴.

¹⁴ *Idem.*

1.2.2 Diferencias entre Ayuntamiento y Cabildo

La administración Pública Municipal, “Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla la posibilidad de modificar el período constitucional, previa autorización del H. Congreso de la Unión”¹⁵.

Ayuntamiento: proviene (del latín “*adiunctum*”, juntar, unión de dos o mas individuos para formar un grupo) corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles con el objeto de que administren los intereses del municipio. El Artículo 115 de la constitución general vigente, considera al ayuntamiento como una autoridad dentro del municipio designada por sufragio electoral directo y compuesto por el presidente municipal, los regidores, los síndicos y los demás ediles que son por designación.

Cabildo. (Del latín *capítulum*) cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia. Sinónimo de Ayuntamiento. Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo.

Es la denominación que se ha dado al órgano colegiado que constituye hoy día la autoridad política mas importante del municipio libre. Con el nombre de cabildos; con los nombres de cabildos, los consejos de las ciudades y pueblos coloniales, eran instalados mediante el otorgamiento de fueros que se conferían a los intereses locales, para dotar de gobiernos autónomos a las ciudades y pueblos tanto de España como de América Latina.

Edil. Concejil, miembro de un Ayuntamiento. En la antigüedad, magistrado Romano encargado de la administración municipal.

¹⁵ CASTORENA, J. *Ob cit.* P. 55.

“Como se puede apreciar, son sinónimos ambos términos y conllevan a una interpretación muy similar que tienen relación directa con lo que implica el gobierno municipal. Por lo que con toda certeza podemos decir que en estos términos no existe diferencia en cuanto a su significado”.¹⁶

El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

“Un Presidente Municipal, representante del Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios.

“Un cuerpo de Regidores que representará a la comunidad con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar por que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables.

“Los Síndicos responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general”¹⁷.

1.2.3 Pluralidad y proporcionalidad en el Cabildo

La transición política de México ha sido un largo y singular proceso de democratización. Los acontecimientos de los últimos 20 años en la vida nacional han ido conformando un régimen plural y democrático en el que nuestro país ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura.

“La correlación de fuerzas políticas ha manifestado recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del Poder Ejecutivo de las entidades federativas. Por otra parte, el peso político de éstas ha ido ganando mayores espacios en los

¹⁶ Instituto de investigaciones jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*.-Editorial Porrúa México 1998 ps. 304 y 369

¹⁷ <http://www.e-local.gob.mx>

procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal. Durante la pasada década se impulsaron importantes ajustes a instituciones que tienen una enorme importancia en el entramado político-institucional del gobierno como son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ayuntamiento, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”¹⁸.

Estas y otras transformaciones han fortalecido la operación de las instituciones y normas contenidas en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Legislativo adquirió un perfil de mayor pluralidad política, el cual ha apoyado los procesos que han llevado a su fortalecimiento y desempeña un papel de particular relevancia en la definición de las líneas de política pública contenidas en las normas emanadas del Congreso y sus cámaras. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, ha contribuido a la transición política que vive México.

El proceso de cambio se ha beneficiado de la intensa participación y el fortalecimiento de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos por influir de manera efectiva en el rediseño del marco normativo que regula las vías electorales de acceso al poder público que ejerce el gobierno del Estado mexicano.

El cambio institucional abrió gradualmente las puertas para la celebración de comicios equitativos y justos que dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo de poder político.

1.2.4 Los atributos del Ayuntamiento

Los Ayuntamiento, en mi experiencia deben de formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y

¹⁸ ALVAREZ Bernal, María Elena. *Municipio y democracia*. Ediciones EPESSA. México, 1995. P. 154.

disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

También se que deben de designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

Incluso, deben organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Por otra parte, he entendido que tiene la facultad de nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.

Además deben, entre otras cosas, realizar estas tareas:

Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.

Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

El Doctor José Barragán enlista algunas atribuciones de los municipios:

a).- En materia de Régimen Interior:

I.- Prestar, en su ámbito territorial en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente Ley orgánica, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado

público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados.

II.- Realizar sus políticas y programas de Gobierno, en coordinación con otras entidades de los gobiernos estatal y federal y de la sociedad civil.

III.- Auxiliar en su ámbito territorial a las autoridades federales y estatales.

IV.- Sujetar los servicios de seguridad pública a las disposiciones que sobre la materia se especifican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado y en sus leyes reglamentarias.

V.- Celebrar por razones de interés común, convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o instancias de Gobierno.

VI.- Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, un informe anual del estado que guarda los asuntos municipales y del avance de los programas de obras y servicios.

VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene esta ley.

VIII.- Aprobar los nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal propuestos por el Presidente Municipal.

IX.- Solicitar al Gobierno del Estado o al Gobierno Federal, en su caso, la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

En materia de Administración Pública Municipales destaco lo siguiente:

I.- Elaborar, presentar y publicar, en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo, correspondiente a su período constitucional de Gobierno y derivado de éste los programas de obras y servicios públicos de su competencia.

II.- Constituir los órganos de planeación municipal que le corresponden.

III.- Establecer y aplicar los sistemas de actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y sus respectivos programas.

IV.- Proveer la conservación de los edificios públicos municipales y aumentar el patrimonio municipal.

V.- Establecer y actualizar el sistema municipal de información económica, social y estadística de interés general.

VI.- Constituir, organizar y preservar los archivos históricos municipales.

VII.- Elaborar y publicar, en coordinación con las autoridades competentes, el Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio, vigilando su preservación y determinando cuáles construcciones y edificios no podrán modificarse.

VIII.- Presentar y aprobar iniciativas que tiendan a fortalecer la autoridad y la capacidad de gestión del Ayuntamiento, en la misión de éste, como primer nivel de la administración pública para atender los requerimientos comunitarios de obras y servicios públicos.

IX.- Autorizar, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones legales correspondientes, a propuesta del Presidente Municipal, la creación y supresión de dependencias y organismos descentralizados, para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos municipales.

X.- Resolver en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesión de servicios públicos de su competencia, con excepción de los de Seguridad Pública, Tránsito y Transporte Colectivo.

XI.- Establecer en las disposiciones reglamentarias correspondientes el monto de las penas pecuniarias y otras sanciones que procedan por la violación o incumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

A su vez, mi experiencia laboral me ha enseñado que en materia de Hacienda Pública Municipal, el municipio debe de considerar estos aspectos:

I.- Someter oportunamente a la revisión y aprobación del H. Congreso del Estado, el Presupuesto de Ingresos Municipales, que debe regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente, con base en el artículo 128 de la Constitución Política del Estado.

II.- Elaborar sus presupuestos anuales de egresos.

III.- Someter anualmente para examen y en su caso aprobación del Congreso del Estado, durante los primeros tres meses de cada año, la Cuenta Pública Municipal correspondiente al año anterior.

IV.- Glosar las cuentas del Ayuntamiento anterior, en un término de 90 días contados a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento en funciones.

V.- Formular y entregar al Ayuntamiento entrante los archivos, documentos y comprobantes de ingresos y egresos, el balance general, el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de su gestión, un informe detallado del Patrimonio Municipal y de los bienes que integran la Hacienda del Municipio.

VI.- Publicar en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado, la síntesis de los presupuestos anuales de egresos; la síntesis del Plan Municipal de Desarrollo; los Reglamentos Municipales, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio.

VII.- Publicar trimestralmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación en el municipio, el estado de origen y aplicación de recursos.

VIII.- Enviar trimestralmente al Congreso, los documentos y estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha.

IX.- Solicitar al H. Congreso del Estado, autorización para contratar créditos para obras de beneficio general.

X.- Solicitar al H. Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política estatal, expedición de Decretos para la venta, desafectación, gravamen o donación de bienes del Patrimonio Municipal.

d).- En materia de Desarrollo Económico y Social:

I.- Fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos.

II.- Fomentar el desenvolvimiento de la cultura, el deporte, las actividades recreativas de sano esparcimiento, el fortalecimiento de los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios.

III.- Coadyuvar al desarrollo de las actividades económicas que repercutan en el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

IV.- Apoyar los programas de asistencia social.

V.- Con base en las leyes y los reglamentos de la materia, conducir el adecuado desarrollo urbano de las localidades del Municipio para bienestar general de sus habitantes, como tarea de Gobierno de la más elevada prioridad social.

VI.- Garantizar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones colectivas, estableciendo medios institucionales de consulta y descentralizando funciones de control y vigilancia en la construcción de obras o prestación de los servicios públicos.

VII.- Procurar la prestación gratuita de servicios de colocación laboral o profesional para promover el mayor número de empleos a los habitantes de su jurisdicción.

VIII.- Promover, en el ámbito de su competencia el mejoramiento del nivel cívico de sus habitantes.

IX.- Promover las actividades cívicas, culturales y deportivas que le correspondan.

Las demás que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la presente Ley y los ordenamientos jurídicos relativos.

La prohibición constitucional de la reelección en el constitucionalismo mexicano desaparición por etapas: el 5 de mayo de 1878 se prohibió al presente y a los gobernadores la reelección para los cuatro años inmediatamente siguientes a su régimen; pero el 21 de Octubre de 2887 ya se permitió por una sola vez la reelección inmediata, y el 20 de diciembre de 1890 desapareció de la constitución toda alusión a este tema.

“Otras importantes modificaciones constitucionales, correspondientes al porfirismo, han sido la del 2 de junio 1882, que atribuyen al ejecutivo la facultad que antes tenían el congreso, de conceder protección a inventos y mejoras: la del 15 de Mayo de 1883, que suprime el jurado en delito de imprenta (muy en perjuicio de la franqueza de la prensa); la del 14 de Diciembre de 1883 a la que nos referiremos más adelante; la del 29 de Enero de 1884, que versa sobre la competencia de los tribunales federales; y del 1° de Mayo de 1896, que suprime las alcaldadas y prohíbe a los estados la emisión de timbres fiscales”¹⁹.

1.2.5 El Ayuntamiento como órgano legislativo del municipio

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerada en la dogmática jurídica como el sustento normativo fundamental, contempla al municipio como base de la división política y administración territorial de los estados.

Muchas son las concepciones imperantes sobre la institución vecinal, desde que es una sociedad natural domiciliada en la visión iusnaturalista, hasta la concepción iuspositivista que impera en nuestra Constitución, y que lo sitúa como demarcación territorial con relativa autonomía y patrimonio propio, base de la organización política y administrativa en que se integran los Estados.

El Doctor Gilberto Loyo: sostiene que “la cuestión del origen de la Sociedad Política se ha planteado en el sentido de saber, si por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de miembros de ellas, se originó la organización municipal, primero como una comunidad más bien autárquica y después como miembro del Estado”²⁰.

¹⁹ CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 1992..

²⁰ *Idem*.

Agrega que el Estado Mexicano se organiza en municipios, provincias y en comunidades autónomas. Según la Constitución, todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En el caso de los municipios, que son el objeto de este trabajo, esta autonomía, que ha constituido su aspiración permanente frente al resto de los poderes territoriales, no ha sido reconocida con el mismo alcance en todos los momentos de la Historia. Es más, no han faltado ocasiones en que ha sido negada.

Por ello, “podemos decir que la historia política del municipio es la de la lucha por la defensa de su autonomía frente a distintos poderes que, a través del tiempo, intentaron someterlo, eliminando, o limitando, en favor de poderes o autoridades ajenas a la organización de la comunidad vecinal, la capacidad de decidir sobre los asuntos que directamente le concernían”²¹.

Pese a estos avatares históricos, o precisamente por ellos, podemos decir que hablar de régimen local y, en sentido más estricto, de régimen municipal, es hablar de autonomía. Agregando, que no sólo el aumento del número de familias, sino el crecimiento numérico de la familia, producido por la evolución y los progresos en las costumbres y en la economía, por la ocupación de territorios con condiciones favorables para el sistema de producción, que se tradujo en mejor alimentación, demuestran que es factor de primera importancia en el origen de la Institución Municipal el hecho demográfico.

Por su parte, García Oviedo: afirma que “el Municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos”²².

²¹ ALVAREZ Bernal. *Ob cit.* P. 155.

²² Idem.

Agrega que el municipio es considerado hoy la entidad básica en la que se organiza territorialmente el Estado, que encarna y gestiona los intereses propios de la comunidad vecinal y constituye el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

“Después de lo dicho, no podemos sino exponer qué es la autonomía municipal. Pues bien, no existe en nuestro Derecho positivo una definición de lo que es autonomía, pero la Carta Magna, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico dice que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, a través de representantes democráticamente elegidos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”²³.

Y para Adolfo Posada: el Municipio, “es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad concluyendo en que el Municipio, es una unidad funcional”²⁴.

Agrega que en la generalidad de las entidades federativas, el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene su representación para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio.

Forman parte del ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

²³ *Ibidem.* P. 160.

²⁴ *Ibidem.* P. 165.

Cuando los miembros del ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal.

El mismo autor hace referencia a que por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra y gobierna al municipio; es designado por voto popular directo; entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia. Esto último debe interpretarse en el sentido de que entre los miembros que integran los tres poderes del estado: legislativo, ejecutivo y judicial, y el ayuntamiento, no debe haber ninguna autoridad intermedia.

Como parte del Estado mexicano y por ser la institución pública más importante del municipio, el ayuntamiento es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía entre los habitantes del municipio.

Ahora bien, la definición que expresamente contempla nuestra legislación, lo ha definido, estructurado y regulado en el artículo 115 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.6 De los órganos de elección popular

Denominaremos cargos de elección popular aquellas funciones públicas cuyos titulares son determinados por la población mediante una elección directa, de primer grado.

El número e importancia de los cargos de elección popular dentro de la jerarquía estatal, es un factor importante con relación a la profundidad de la

democracia y de la participación ciudadana. Aunque obviamente no es el único elemento a tomar en cuenta, mientras mayor sea el número y la jerarquía de los funcionarios sometidos a elección popular mayor será la oportunidad y efectividad de la participación democrática, así como el grado de control directo de la población sobre quienes la gobiernan.

En cuanto a la democracia, como tal, el primero de los requisitos para que pueda considerarse a un país democrático es que las decisiones políticas fundamentales estén en última instancia en manos de funcionarios electos por la población, en elecciones libres y limpias, con sufragio universal. No debería considerarse democrático un país donde la población pudiera elegir al gobierno municipal, pero el nacional estuviera a cargo de funcionarios designados por la jerarquía militar, la cúpula empresarial o cualquier otra institución que no responda a elecciones universales, libres y limpias.

No viola el principio democrático, sin embargo, que tal como sucede en los países de régimen parlamentario, la población elija los miembros del Poder Legislativo, en el cual reposa la máxima autoridad política en esas sociedades, y éstos designen a uno de ellos como jefe de gobierno. Lo importante, es que la función de dirección política efectiva resida en última instancia en funcionarios electos, responsables ante la ciudadanía.

1.2.7 El presidente municipal

El sistema de gobierno municipal puede definirse como el espacio institucional donde se procesan las decisiones formales e informales más importantes del ayuntamiento. “Dicho sistema está conformado, en primer lugar, por un cuerpo colegiado denominado cabildo municipal, mismo que funge como máximo organismo de gobierno; y en segundo lugar, por un presidente municipal, quien además de formar parte esencial del cabildo, encabeza la administración

pública, razón por la que en él descansan las tareas ejecutivas y administrativas que el ayuntamiento realiza”²⁵.

En términos estrictamente formales, el gobierno municipal sustenta su funcionamiento en una lógica colegiada o “de gabinete”, toda vez que el cabildo se asume como la instancia superior de gobierno. “El presidente municipal, por su parte, supedita una cantidad considerable de sus acciones a las decisiones adoptadas por el organismo señalado. Sin embargo, algunas voces especializadas en el tema han señalado que esta formalidad no coincide con la práctica. Más aún, en ciertos casos la situación parece estar completamente invertida. En este sentido, el diseño institucional municipal que incluye desde luego las características de su sistema de gobierno, presenta una serie de inconsistencias que pueden resumirse en la siguiente idea: la ausencia de equilibrios internos efectivos que regulen la distribución y el ejercicio del poder público”²⁶.

El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la Administración Pública Municipal que se críen por acuerdo del Ayuntamiento en cumplimiento de esta Ley.

II.- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la presente Ley; las leyes, los reglamentos y demás disposiciones del orden municipal, estatal y federal, y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la entidad.

²⁵ Ruiz M. José Francisco. *Estudios de derecho político de estados y municipios*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1996. P. 113.

²⁶ *Ibidem*. P. 115.

III.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento; y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.

IV.- Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deben regir en el Municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.

V.- Informar a la población, en sesión pública y solemne del Ayuntamiento que debe celebrarse al final de cada año, del estado que guarda la administración y del avance del plan y de los programas municipales durante ese año.

VI.- Proponer al Ayuntamiento, las comisiones en que deben integrarse los Regidores y el(los) Síndico(s) Municipal.

VII.- Presentar a consideración del Ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal.

El Presidente Municipal podrá ausentarse del Municipio hasta por treinta días para la gestión de asuntos oficiales del Ayuntamiento sin perder su carácter sujetándose a las siguientes disposiciones:

I.- Si la ausencia no excede de quince días, los asuntos de mero trámite y aquellos que no admiten demora, serán atendidos por el Secretario del Ayuntamiento, cumpliendo con las instrucciones del Presidente Municipal.

II.- Si la ausencia es mayor de quince días, sin exceder de treinta, el Presidente Municipal debe recabar previamente el permiso del Ayuntamiento y será suplido por el Primer Regidor como encargado del despacho con todas las atribuciones que las disposiciones jurídicas dispongan para el Presidente Municipal.

“En los casos de ausencia definitiva del Presidente Municipal, el Congreso del Estado por acuerdo de su mayoría absoluta, respetando su origen partidista, designará dentro de los miembros del Ayuntamiento quién deba de sustituirlo, salvo en el caso de que exista controversia política entre los miembros del Ayuntamiento, en tal supuesto, el Congreso estará a lo previsto en los artículos 46, 47 y demás relativos de esta Ley”²⁷.

1.2.8 El síndico

El síndico, o síndico procurador como se le denomina en algunos estados del país, “es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales que el cabildo y la ley le otorguen. El síndico es una figura relevante del ayuntamiento no sólo por la multiplicidad de atribuciones que las diversas legislaciones le otorgan, sino porque éste suele poseer un “doble carácter”, es decir, el síndico además de formar parte del organismo colegiado de gobierno con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los regidores, desempeña ciertas funciones en la administración municipal”²⁸.

Al síndico se le ha identificado como un factor adicional de control político. Las razones que animan este señalamiento encuentran que, al ser producto de la misma elección por planillas, el síndico es una figura subordinada a la personalidad hegemónica del presidente municipal, por lo que su desempeño como procurador o garante de la legalidad está condicionado a la no violación de los intereses de este último.

De ahí que, “en más de alguna ocasión se haya propuesto que la elección del síndico pueda separarse de la del resto de los integrantes del cuerpo edilicio con la finalidad de garantizar una mayor independencia en sus tareas. O bien,

²⁷ CASTORENA, J. Jesús. *Ob cit.* P. 147.

²⁸ CABRERO Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, Porrúa/CIDE, 1995. p. 16.

circunscribirlo a una función meramente administrativa, para lo cual sería necesario apartarlo del cuerpo colegiado de gobierno”²⁹.

Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o del Síndico Primero en su caso:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.

III.- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la Cuenta Pública Municipal y los estados financieros.

IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.

VI.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

VII.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

VIII.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

1.2.9 El regidor

²⁹ Guillén López, Tonatiuh, “*Los Municipios y el Presidencialismo en México*”, Diálogo y Debate, núm. 2, julio-septiembre de 1997. P. 105.

“Los regidores, sean de mayoría o de representación proporcional, tienen una connotación fundamentalmente parlamentaria. Es decir, la mayoría de sus funciones están relacionadas con las actividades propias del cabildo en su sentido colegiado: desempeñar colectivamente la función reglamentaria, o si se quiere legislativa, del ayuntamiento”³⁰.

Entre sus atribuciones comunes, las más sobresalientes son: 1) contar con voz y voto en el cabildo; 2) inspeccionar los actos de la administración pública municipal; 3) iniciar reglamentos municipales ; y 4) formar parte de las comisiones edilicias.

No obstante la existencia de estas y otras facultades, la importancia política de los regidores es muy relativa. Esta situación obedece a múltiples factores, que van desde el proceso de integración de las planillas hasta el tímido papel que las legislaciones correspondientes les otorgan. Por ejemplo, dado que la composición de planillas es producto de una jerarquización de posiciones políticas donde el (candidato a) presidente ocupa la categoría más elevada, al arribar al gobierno municipal esta jerarquización suele prevalecer, sobre todo en los llamados regidores de mayoría.

En el caso de los regidores de “representación proporcional” si bien su incorporación al organismo de gobierno municipal está en función de su propia aceptación popular, también es cierto que la efectividad de sus atribuciones formales la mayoría de las veces está condicionada por su mermada condición numérica.

“ Por lo que respecta a las atribuciones formales, muy probablemente la que reviste mayor relevancia es la referente a la integración de las comisiones de cabildo. Teóricamente, las comisiones tienen como finalidad desarrollar parte del trabajo que le compete al cuerpo edilicio, por lo que su número y actividad

³⁰ Cabrero Mendoza. *Ob cit.* P. 19.

específica varían según las necesidades de cada municipio. No obstante, en la práctica, el papel de las comisiones se ve disminuido por varios factores; a saber: 1) la ausencia de criterios normativos (a nivel de ley orgánica) que regulen su composición, es decir, quién debe presidirlas; número de integrantes, representación partidista, etc.; y 2) su imposibilidad para ir más allá de las tareas de planeación y vigilancia de las actividades que realiza la administración pública municipal³¹.

En su carácter de representantes de la comunidad en el Ayuntamiento, los Regidores tienen las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

III.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.

IV.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

V.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

VI.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

VII.- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.

³¹ *Ibidem.* P. 24.

1.2.10 De los órganos de designación

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal que estarán bajo las órdenes de su representante, el Presidente Municipal.

El Presidente Municipal, previo acuerdo de Ayuntamiento, podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y capacidad financiera del Ayuntamiento.

Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

I.- La Secretaría del Ayuntamiento;

II. La Tesorería Municipal.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, conducirán sus acciones con base en los programas anuales y políticas correspondientes que para el logro de los objetivos establezca el plan Municipal de Desarrollo.

“Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, ejercerán las funciones que les asignen esta Ley y los respectivos reglamentos interiores expedidos por los propios Ayuntamientos. En dichos Reglamentos interiores se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos en función de las características

socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad³².

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, acordarán directamente con el Presidente Municipal y deberán ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos, preferentemente vecinos del municipio, de reconocida honorabilidad y probada aptitud para desempeñar los cargos que les corresponda.

1.2.11 Los servidores públicos superiores municipales

El municipio mexicano constituye la base de la estructura política-administrativa y del desarrollo económico y social del país; es el órgano de gobierno más cercano a las demandas y aspiraciones de la población y, por lo tanto, un ámbito de interacción entre la ciudadanía y las autoridades en el que éstas ventilan sus conflictos e intereses; es además un espacio político-electoral donde se pueden concentrar voluntades y consensos, estrechar relaciones intergubernamentales con compromiso, convicción y sentido de identidad, y un punto de convergencia interinstitucional y ciudadana para canalizar las potencialidades locales en políticas saludables que posibiliten el desarrollo económico sustentable.

El Artículo 115 constitucional confiere al municipio atribuciones legales para actuar sobre las condiciones de salud de los habitantes: "[...] es competencia del gobierno municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales servicios sean aquellos que la población requiere en forma inmediata para un modo digno de vida. Los servicios mínimos que debe atender el ayuntamiento, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos servicios

³² *Ibíd.* P. 60.

públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios"³³.

La Secretaría del Ayuntamiento depende directamente del Presidente Municipal y tiene las siguientes atribuciones:

I.- Auxiliar al Presidente Municipal, en la conducción de la política interior del municipio.

II.- Ejecutar los programas que le correspondan en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y en el del reglamento interior de la Administración Municipal.

III.- Vigilar que todos los actos del Ayuntamiento se realicen con estricto apego a derecho.

IV.- Fomentar la participación ciudadana en los Programas de Obras y Servicios Públicos por cooperación.

V.- Administrar el Archivo del Ayuntamiento, y el Archivo Histórico Municipal.

El Secretario del Ayuntamiento será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento. Además de las atribuciones de la dependencia a su cargo que se señalan en el artículo anterior, el Secretario del Ayuntamiento, sin ser miembro del mismo, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Acordar directamente con el Presidente Municipal;

³³ BURGOA, Orihuela. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México. P. 211.

II.- Citar oportunamente por escrito a Sesiones de Ayuntamiento, previo acuerdo del Presidente Municipal, y acudir a ellas con voz informativa, sin voto;

III.- Formular las Actas de Ayuntamiento y asentarlas en los libros correspondientes;

IV.- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de Ayuntamiento e informar oportunamente al respecto al Presidente Municipal;

V.- Auxiliar en la atención de la audiencia del Presidente Municipal, previo su acuerdo.

José Francisco Ruiz Massieu, señalaba que estas atribuciones han sido reforzadas con las modificaciones efectuadas a dicho artículo, con el fin de consolidar el espacio local como el ámbito idóneo para la organización política, económica y social de las comunidades.

La reforma fundamental al Artículo 115 constitucional es el reconocimiento del municipio como "orden de gobierno" y no sólo como administrador, pues con ello se consolida su facultad reglamentaria para expedir y aprobar bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

“Con estas enmiendas, el nuevo federalismo facilita y alienta la renovación, ya que propicia la corresponsabilidad en las acciones y la toma de decisiones; esto, a su vez, favorece una relación menos jerarquizada entre los tres órdenes de gobierno”³⁴.

Es este marco, el proceso de descentralización permite que el municipio y la comunidad se conviertan en generadores y articuladores de iniciativas de salud, en gestores de estrategias concertadas y en punto de encuentro de todos los

³⁴ RUIZ Massieu, José Francisco. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México. Porrúa, 1983. P. 87.

actores sociales en la búsqueda del desarrollo sostenible. “Es también una estrategia para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los gobiernos a las inquietudes de la sociedad, al convertirse en el eje fundamental del desarrollo; con ello, el liderazgo local, responsable e innovador, promueve la participación ciudadana y la autogestión comunitaria, la movilización y generación de mayores recursos, así como la modernización en la prestación de servicios, la articulación e integración de la política económica, fiscal y administrativa en función del bienestar y de la satisfacción de las necesidades apremiantes”³⁵.

1.3 Aspectos financieros del Municipio

1.3.1 La Hacienda Municipal

“Se amplían y diversifican las funciones y los servicios públicos a cargo del ayuntamiento, lo cual se complementa con el reconocimiento del ‘asociacionismo municipal interestatal’, mecanismo que permitirá mejorar la prestación de servicios públicos, intercambiar experiencias y obtener apoyos y recursos mutuos”³⁶.

También se amplían sus facultades con respecto a la "planeación del desarrollo urbano" y la posibilidad de establecer convenios que incluso rebasen la propia gestión municipal. Asimismo, por medio del ingreso local y municipal se fortalece la "hacienda pública," al tiempo que se dirige la "subsidiaridad" a los municipios de escaso desarrollo a fin de generarlo.

La Tesorería Municipal depende directamente del Presidente Municipal y tiene las siguientes atribuciones:

I.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales municipales, así como las participaciones federal y estatal, e ingresos extraordinarios que se establecen a favor del Municipio;

³⁵ RUIZ Massieu, José Francisco. *Estudios de derecho político de estados y municipios..* México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, 1986. P. 154.

³⁶ *Idem.*

II.- Elaborar el Programa-Presupuesto Municipal de Ingresos de cada Ejercicio Fiscal Anual;

III.- Elaborar el Presupuesto Municipal de Egresos de cada Ejercicio Fiscal anual, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera esta atribución;

IV.- Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal;

V.- Ejercer el Presupuesto de Egresos, llevar la contabilidad general, el control del ejercicio presupuestal y efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera dichas atribuciones;

VI.- Ejecutar los programas que le corresponden, en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y del Reglamento Interior de la Administración Municipal.

VII.- Las demás que establecen esta Ley, los Reglamentos Municipales y los ordenamientos legales relativos.

El Tesorero Municipal será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento y será el responsable directo de la administración de la Hacienda Municipal, de la recaudación y el gasto. Además de las atribuciones de la dependencia a su cargo que se señalan en el artículo anterior, el Tesorero Municipal sin ser miembro de Ayuntamiento, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Acordar directamente con el Presidente Municipal;

II.- Conducir la política fiscal del Ayuntamiento, previo acuerdo del Presidente Municipal;

III.- Con apego a las Leyes de la materia, proponer al Ayuntamiento, las medidas necesarias y convenientes para incrementar los ingresos y racionalizar los gastos municipales;

IV.- Conducir y vigilar el funcionamiento de un sistema de información y orientación fiscal para los causantes municipales;

V.- Previo acuerdo del Presidente Municipal, someter a la aprobación del Ayuntamiento, la glosa de las cuentas del Ayuntamiento anterior; la cuenta anual municipal del ejercicio fiscal anterior; los estados financieros trimestrales de la administración municipal; el programa financiero de la deuda pública y su forma de administrarla;

VI.- Llevar a cabo el procedimiento económico-coactivo que determinen las disposiciones legales y aplicar las multas y sanciones que correspondan;

VII.- Vigilar y controlar las oficinas de Recaudación;

VIII.- Las que establecen esta Ley, los Reglamentos Municipales y demás leyes relativas.

1.3.2 Ingresos municipales derivados de partidas presupuestarias federales

El federalismo, es la vinculación de unidades políticas distintas en un sistema político global, que permita que cada una mantenga su integridad política fundamental, de manera que se conserven sus propias características, pero con convergencias que surgen como lazo de nacionalidad.

Federalismo: Proceso dialéctico de intereses sociales

La legitimidad, autenticidad y pertinencia del federalismo en México ya no está a discusión. Conviene reflexionar, así sea de manera somera, acerca del

carácter de nuestro federalismo como fundamento de los esfuerzos actuales de utilizarlo como modelo en nuestro proceso de descentralización de la vida nacional.

Expresado en otra forma, principio básico de la federación es el de edificar la sociedad sobre la base de relaciones de coordinación con preponderancia a las de subordinación, en una asociación de partes iguales. Esta relación sólo es dable en el contexto democrático. Como es evidente en nuestro país, federalismo y democracia, federalismo y liberalismo, son postulados políticos hermanados que en la vida política se retroalimentan mutuamente.

De otro lado, no hay manera de respetar identidades sin un órgano gubernamental que las salvaguarde. No hay manera de conservar la unidad, sin un órgano superior que lo conduzca. Por eso, en la esencia del federalismo mexicano, está la división en niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local o municipal, cada uno con sus atribuciones propias y específicas, necesariamente democráticas.

Hay quienes han querido reducir el fenómeno del federalismo al de las relaciones intergubernamentales, mediante la definición de atribuciones. No hay tal. El federalismo va mucho más allá de estas relaciones, pues implica principios que además de caracterizarlas, determinan otras instituciones políticas insertas en el sistema federal. De esos principios pueden identificarse por lo menos seis, todos internamente vinculados: el de la constitucionalidad, el de la difusión del poder en unidades autosuficientes, el de la división territorial del poder, el de la elección representativa, el de la conciencia de la nacionalidad y el de la representación en un legislativo nacional.

El Derecho Constitucional no puede interpretarse en función de cánones tradicionalistas, ni las instituciones fundamentales de un país pueden derivarse de

la luz de principios generales; uno y otro deben analizarse atendiendo a las condiciones imperantes y al fin perseguido.

En esa virtud, si bien reconocemos a la historia como ciencia trascendente en la conformación del ser nacional y no despreciamos el valor de la teoría en la explicación de normas; pensamos que es preferible, la comprensión de los fenómenos políticos, en su antecedente y en su actual dimensión.

El federalismo fue en México, más que un problema jurídico de organización, un proceso dialéctico de intereses sociales, políticos y económicos que le confirió una naturaleza peculiar, lo convirtió en bandera partidista, y lo hizo coincidir con un sistema político.

1.3.3 Ingresos municipales derivados de partidas presupuestarias estatales

Como forma de Estado, en la medida en que unifica a entidades dispersas, pero homogéneas, y organiza jurídica y políticamente a la Nación, la República Federal nace y participa de una ideología; la ideología de la soberanía popular; de las garantías individuales; del Ejecutivo Unipersonal; de la colaboración de poderes; del control constitucional; del Estado fuerte, inalienable y garante del ejercicio de las libertades que ya para entonces acusaban indumentaria social; del bicammarismo; de la democracia representativa; del imperio de la ley, en suma, podemos identificar a la Federación con la Constitución como el ser y el modo de ser de la nueva Nación.

Como forma o técnica de gobierno: En esta acepción, el federalismo es soberanía del poder central y autonomía de los locales; no es la simple delimitación de competencias, sino el procedimiento de dirección para manejar los intereses del todo y de las partes; así entendido, el federalismo es articulador en la diversificación. El Gobierno Federal es el medio y el Estado Federal, igual a la Constitución, es el fondo.

Como garantía o medio de control político de la constitucionalidad, el federalismo es el procedimiento que distribuye funciones; distingue competencias; respeta jurisdicciones y en ese sentido hace operantes los derechos individuales y sociales de la comunidad.

Finalmente, como decisión política fundamental, es el principio que resume y comprende a los tres anteriores y que, indudablemente, no podrá jamás desaparecer del panorama constitucional mexicano, porque participa de su ideología total.

En síntesis, podemos expresar que la Federación es unidad de normas y de procedimientos, y a la vez, expresión ideológica. La Federación es común denominador de cohesión social.

Correlatividad entre el interés nacional y municipal

En este orden de ideas, dos son los aspectos preponderantes del federalismo constitucional contemporáneo que deseamos destacar y glosar:

El valor inmanente que lo justifica: La libertad social, y el medio que la posibilita; la indiscutible soberanía popular, delegada en un Estado y en un gobierno vigoroso que los convierte en titulares del manejo de instrumentos jurídicos y de la aplicación de procedimientos legales para acceder al fin último de la sociedad nacional: El equilibrio entre el interés social y el interés individual.

1.3.4 Ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El sentido humanista del constitucionalismo contemporáneo impone al Estado el deber de intervenir en la vida económica y social. Es un complejo de derechos a la educación, a la cultura, a la asistencia, a la salud, al trabajo, a la tierra, a la seguridad social, a la riqueza, al financiamiento público.

Es la Constitución no solamente una regla de gobierno, sino un instrumento de integración social y económica; su acción impone las modificaciones que producen las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y la correlación de fuerzas; por ello, es preferible que la fragua ceda lentamente y permita nuevas instrumentaciones, a que salte en pedazos por el empuje de fuerzas incontrolables.

El Estado federal mexicano previene la colaboración de sus órganos, para que la acción gubernamental se desenvuelva en un solo frente en la lucha por el cambio social democrático.

El quebranto del orden federal, ocasionó la segmentación del territorio y el congestionamiento de la riqueza. La Federación, forma de Estado, con un gobierno unificado, en la flexibilidad de un sistema de interrelación de autoridades y de colaboración entre poderes, viabiliza la transformación del ser nacional, siempre atendiendo la voluntad de las mayorías.

Ahora, el gobierno actual, profundiza el concepto de descentralización concibiéndolo como un proceso de desarrollo nacional unitario por regiones, con amplia participación de los gobiernos locales en la planeación de ese desarrollo, para lo cual se instrumentaron los injustamente llamados Convenios Únicos de Desarrollo.

A través de ellos se busca la equidad en la aplicación de los modos que recaba la Federación; se otorga a los gobiernos estatales la administración directa de algunos de ellos, como los impuestos al comercio a través de una coordinación fiscal y, se transfieren responsabilidades administrativas amplias en la utilización de recursos federales.

1.3.5 Ingresos municipales derivados de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, auxiliares y accesorios

Fortalecer al municipio supone considerar tres aspectos: El de las atribuciones, el de los recursos y el de la capacidad. En un primer paso, la reforma municipal de este sexenio rehabilitó al municipio en el ejercicio de sus funciones básicas, reorientando su estructura y organización para dignificar la vida municipal y ampliar la vinculación entre autoridades y ciudadanos. En cuanto a los recursos se les ha conferido la prestación exclusiva de servicios públicos, la percepción fiscal del impuesto predial y otras contribuciones y el derecho a recibir oportuna e inexorablemente las participaciones federales.

En el ámbito administrativo se crean instancias y programas para asesorar y asistir a los municipios a fin de que puedan manejar idóneamente los servicios públicos dotándolos de métodos y técnicas acordes con sus características y capacitando a los servidores municipales en el desempeño de su cometido; todo ello en un marco de concertación. De esta manera, se combate los efectos negativos del centralismo que dio lugar a las grandes concentraciones urbanas que sufren los efectos de la macrocefalia y en las que los costos de los servicios son cada vez más onerosos.

La ampliación de los espacios democráticos a nivel municipal fecundará en una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y permitirá aprovechar el talento, la imaginación y la iniciativa de las administraciones municipales y de las poblaciones de sus comunidades. La debilidad del municipio mexicano que esta administración se empeña en superar se debía, en gran parte, a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional.

Se impuso entonces la planeación del desarrollo urbano no como un mero diagnóstico de la situación, sino como proyección del crecimiento urbano y como instrumento del país.

Las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio, son elementos propiciantes de la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo. Son también factores de mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes y de desarrollo equilibrado entre las grandes concentraciones urbanas, las ciudades medias y los municipios depauperados, para arraigar a los ciudadanos en sus territorios naturales y redistribuir la riqueza nacional en la variada geografía del país.


1.3.6 El control como acción preventiva en la verificación financiera de los recursos económicos del municipio

La Contraloría Municipal, es la Dependencia responsable de vigilar y controlar las actividades de la Administración Pública Municipal, y que las mismas se apeguen a las Leyes, Reglamentos, lineamientos, así como a las políticas, procedimientos y disposiciones del Republicano Ayuntamiento. Tendrá como atribuciones y responsabilidades las que le otorguen las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables a la materia, así como las que a continuación se establecen:




Generales

- ✍ Planear, organizar y coordinar los sistemas y procedimientos de prevención, control, vigilancia y evaluación de las Dependencias y Órganos Auxiliares de la Administración Pública Municipal conforme a la normatividad vigente, fomentando la honestidad y la transparencia en el Servicio Público;
- ✍ Informar al Presidente Municipal y al Síndico Primero sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Órganos Auxiliares


de la Administración Pública Municipal que hayan sido objeto de verificación; y,

-  Promover en el ámbito de su competencia, intercambios y convenios de cooperación con otras entidades de derecho público y privado en la búsqueda de la optimización de las funciones propias de la Administración Pública Municipal.

De Auditoría

-  Auditar el ingreso, administración y ejercicio de los recursos que conforman la Hacienda Pública y su plena congruencia con los presupuestos de ingresos y egresos aprobados y la observancia de las Leyes y Reglamentos vigentes aplicables;
-  Vigilar el cumplimiento, por parte de las Dependencias y Órganos Auxiliares de la Administración Pública Municipal, de las disposiciones legales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores, contabilidad, contratos, convenios y pago de personal;
-  Vigilar, que se cumplan en todos sus términos las disposiciones de los acuerdos y convenios celebrados entre el Municipio con la Federación, el Estado o los Municipios, de donde se derive la inversión de fondos para el Municipio, supervisando la correcta aplicación de los mismos.

De Transparencia, Normatividad y Prevención.

-  Llevar a cabo acciones y programas que propicien la legalidad y transparencia en la gestión pública, así como la debida rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información pública gubernamental.

- ✍ Establecer y expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de las dependencias y órganos auxiliares de la Administración Pública Municipal, siendo competente para requerir la instrumentación de los mismos;
- ✍ Revisar y analizar la normatividad vigente y en coordinación con las dependencias involucradas, establecer mecanismos de prevención que auxilien en el cumplimiento de dicha normatividad, así como en la autoevaluación de los trabajos realizados.

De Asuntos Jurídicos

- ✍ Instrumentar y resolver las investigaciones y procedimientos administrativos que presuman la responsabilidad de Servidores Públicos Municipales, con excepción de los de elección popular, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, emitiendo las resoluciones conforme a la legislación aplicable;
- ✍ Coadyuvar con el Síndico Segundo para que los Servidores Públicos obligados, presenten en tiempo y forma su Manifestación de Bienes en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León vigente.

Para el despacho de los asuntos de competencia de la Contraloría Municipal, su titular se auxiliará directamente de las Coordinaciones Administrativa; y Jurídica; así como de las Direcciones de Auditoría; y de Transparencia, Normatividad y Prevención.

1.3.7 De la relación entre ingresos y egresos del municipio

Con relación al pago de los bienes y servicios adquiridos aunado a la necesidad de optimizar los recursos, es necesario generar confianza y certeza

para el proveedor de éstos. Lo anterior dará pie a lograr mejores negociaciones con los proveedores en cuanto a precio, plazos, entre otros.

En atención a todo esto, y siguiendo la tradición de la institución de cumplir con los compromisos en un sano ambiente de trabajo y de transparencia, se decidió por parte de los integrantes del área de egresos encargada del proceso de programación y pago, un análisis e implementación de medidas encaminadas a la modernización y transparencia del proceso de pago del Ayuntamiento de Mérida, con ayuda de otras áreas del Ayuntamiento, de consultores especializados, así como de la recopilación de comentarios sobre la percepción de los proveedores.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, es el instrumento rector de la planeación que, entre otras cosas, prevé el constante perfeccionamiento y actualización del marco jurídico de la administración pública estatal, para que ésta cumpla con sus objetivos, mediante la instrumentación de políticas y estrategias basadas en una adecuada planeación de la hacienda del Estado, a través de un régimen fiscal claro, transparencia en el financiamiento del gasto público, la distribución equitativa de las cargas fiscales y el saneamiento de las finanzas públicas.

El Gobierno del Estado mantiene una política fiscal que hace de la hacienda pública, una sólida palanca para el financiamiento del desarrollo sustentable de la entidad y un eficaz instrumento de gobernabilidad democrática. Con la modernización de los ordenamientos financieros se otorga seguridad jurídica al contribuyente, en ese sentido, la visión de este gobierno en materia de ingresos, es contar con fuentes estables de recaudación; un sistema eficiente que facilite al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y mantener una relación y coordinación justa y a la vez equitativa con la Federación y los Municipios.

La Ley de Ingresos del Estado de México, es el documento formal en el que se señalan de manera específica las contribuciones y otros conceptos diferentes de ingresos, destinados por el gobierno estatal, para el financiamiento y satisfacción de las necesidades públicas, previéndose además en este ordenamiento, los montos que se esperan recaudar en cada rubro, cuyo importe total será la base en la que se sustente el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente.

1.3.8 El financiamiento otorgado por BANOBRAS (Fondo de Fomento Municipal)

Los Convenios Únicos de Desarrollo y los Convenios ~ Concertación BANOBRAS-Entidades, son auténticos de coordinación de acuerdo con el espíritu federalista, para hacer realidad la unicidad de la diversidad dentro de los objetivos de desarrollo nacional íntegro e integrado.

Claramente establece la Constitución que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; que el gobierno de los municipios se encomienda a un ayuntamiento de elección popular directa, suprimiendo todo intermediarismo entre él y las autoridades de los estados; y que el ayuntamiento tiene la libre administración de su hacienda, la cual se forma de los derechos y contribuciones que señala la Constitución Federal y que precisan las legislaturas locales.

De otro lado, hay que reconocer que a la institución que más afectó históricamente el proceso de centralización, en su autonomía y eficacia, fue a la administración local. Así nos encontramos a lo largo de nuestra historia con ayuntamientos empobrecidos y débiles para el cumplimiento de sus importantísimas funciones, relativas al desarrollo de las comunidades, unidades básicas de nuestra composición social.

No podemos, entonces, pensar en un proceso de descentralización que no considere como objeto fundamental de los cambios a la entidad geográfica del municipio, y a la entidad jurídico-política-administrativa del ayuntamiento. Es la forma a través de la cual los mexicanos lograremos nuestra aspiración histórica del municipio libre, es decir, de una administración pública local con suficiente autonomía para cumplir con su importante objetivo.

1.4 El artículo 115 constitucional federal

1.4.1 Las Constituciones y el municipio

La forma del Estado Mexicano es de una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

En cuanto a su forma de gobierno, es de tipo presidencial, porque el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo, la constitución le otorga más facultades que a los otros dos poderes.

El gobierno de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) según lo establece nuestra carta fundamental en sus artículos 50 al 105.

El gobierno local se ejerce a través de los poderes locales (artículos 40, 41 y 115 a 122 const.), éstos son también: un Ejecutivo (depositado no en un Presidente, sino en un Gobernador de elección popular directa con órganos administrativos auxiliares), un Legislativo (Congreso local integrado solo por Diputados de elección popular directa) y un poder Judicial (Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y de Paz).

1.4.2 El artículo 115 en la Constitución Social y Política de 1917

El municipio surgió con la necesidad del hombre de agruparse socialmente para hacer posible su convivencia y protección. De esta manera, el municipio ha sido la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos y de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a conformar lo que podría denominarse como una sociedad natural domiciliada.

Por ello, la existencia de los municipios ha tenido profundos cimientos sociales que se han desarrollado con la influencia del poder público. Nació de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se derivaban.

No ha sido una simple circunscripción territorial, con un fin político; sino, una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, y en una palabra, todo cuanto ha de cumplir el hombre se ha desarrollado y ha dado medios para su consecución.

El municipio ha sido la forma de gobierno que ha estado más cerca del individuo, y que es y ha sido uno de los elementos básicos en que descansa nuestra organización social y política. En el municipio se ha estado en contacto con la vida cívica en sus distintas fases, tanto electorales como patrióticas que han ocupado la atención ciudadana.

La Constitución de nuestro país ubica al municipio libre, como base de división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

El artículo 115 constitucional previene que el gobierno municipal estará a cargo de un Ayuntamiento (de ayuntar = juntar), cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes, y puede contar con juzgados municipales; aunque

en nuestro país esto no se da en realidad, ni siquiera lo previene el citado artículo, mismo que define al Municipio Libre como la base de la división territorial de los Estados de La Federación y de su organización política y administrativa. Aunque esperamos que las reformas pendientes de aprobarse por la mayoría de las Legislaturas Estatales den la facilidad para poner en práctica la tan mencionada autonomía municipal.

El ambiente que se vivía al despuntar el siglo XX era de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y su relación con los niveles estatal y federal de gobierno se hacía por momentos, irresistible; todo apuntaba a una necesaria reforma municipal. Ésta se plasmó en el artículo 115 de la Constitución federal de 1917 y en las consecutivas constituciones estatales. La tesis de Municipio Libre se planteó y concretó en diversos planes, programas e iniciativas.

No hubo programa ni plan revolucionario, que no abogase por la plena libertad municipal, e incluso, sugiriese alternativas para su mejoramiento.

La Constitución producto de la revolución de nuestro pueblo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara.

El Período de 1917-1981

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución Que se rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular, y los partidos son entidades de interés público.

Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

Los integrantes del constituyente de 1917, cuando debatieron sobre la vida municipal centraron su atención en los aspectos económicos y dejando de lado los aspectos políticos del mismo.

Atingentemente el pensamiento del ilustre Heriberto Jara, decía respecto a los municipios:

"(...) que no se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no esta asegurada"³⁷.

Principio correcto en un inicio, pero ocasionó que no se discutiera lo relativo a democracia y participación ciudadana en el quehacer municipal.

El presidencialismo, práctica política de los regímenes posrevolucionarios, ha generado un centralismo que ha ocasionado innumerables problemas; dentro de ellos se encuentra el haberle privado al cabildo su vida política, así como recursos económicos que requiere para financiar la prestación de servicios que le corresponden.

1.4.3 Reformas y adiciones al artículo 115 desde 1917 hasta 1983

QUINTANA Roldán, Carlos menciona que en 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

“A) Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa Garantía de Audiencia.

“B) Existencia de Regidores de Representación Proporcional.

c) Entrega de participación sin condiciones por los Gobiernos de los Estados.

d) Cobro del Impuesto Predial por los Ayuntamientos.

e) Facultades a los Ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los Ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los Ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de Presupuesto de Egresos para los Ayuntamientos.

³⁷ *Idem.*

i) Determinación de los servicios públicos³⁸.

En 1989 se creó el “Centro Nacional de Desarrollo Municipal” con el objeto de apoyar a los Gobiernos Municipales en sus tareas de la Administración Pública y Gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al Art. 115 Constitucional.

En el México existen 2,454 Municipios aproximadamente; siendo cada uno de ellos trascendentes para conformar la estructura de nuestro País.

TORRES Estrada explica las condiciones de la esencia del artículo 115 constitucional:

Texto Constituyente de 1917

"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 directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

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

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

³⁸ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Derecho municipal*. Edit. Porrúa. México, 2005. P. 155.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.

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

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

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

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

El mismo autor hace referencia a la Primera reforma:

20 de agosto de 1928

Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III del 115:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta”³⁹.

³⁹ TORRES Estrada, Pedro. *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*. UNAM. México, 2005. P. 67.

En esencia, la Primera reforma, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.

Segunda reforma

Diario Oficial del 29 de abril de 1933

Se reformó y adicionaron los incisos a) y b) y 5 párrafos más, al 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:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

“Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidas para el período inmediato”⁴⁰.

Torres estrada argumenta que todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

⁴⁰ *Ibíd.* P. 68.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 4 años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser elegidos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano, que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los 2 últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el período inmediato. Los diputados, suplentes podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Esta Segunda reforma, publicada en el Diario Oficial en fecha 29 de abril de 1933, estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

MERINO Huerta Mauricio señala sobre la tercera reforma:

Diario Oficial del 8 de enero de 1943

Se reformó el párrafo tercero de la fracción III del 115:

“Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de 6 años”⁴¹.

En síntesis, la Tercera reforma: Diario Oficial de 8 de enero de 1943, señaló que el período de los gobernadores no debería rebasar los seis años.

⁴¹ MERINO Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana, Xalapa, México. 2002. P. 113.

Cuarta reforma

Diario Oficial del 12 de febrero de 1947

Se adicionó con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero:

“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”⁴²

La Cuarta reforma: Diario Oficial de 12 de febrero de 1947, instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

Quinta reforma

Diario Oficial del 17 de octubre de 1953

Derogó el segundo párrafo de la fracción I y reformó el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción:

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrá ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”⁴³.

⁴² *Ibídem.* P. 114.

⁴³ *Ibídem.* P. 115.

En resumen, la Quinta reforma: Diario Oficial de 17 de octubre de 1953, derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.

Sexta reforma

Diario Oficial del 6 de febrero de 1976.

Se adicionaron las fracciones IV y V:

“IV.- Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”⁴⁴.

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

Séptima reforma

Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

Se adicionó la fracción III con un último párrafo:

⁴⁴ *Ibíd.* P. 117.

“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 siguientes bases:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”⁴⁵

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

Como puede observarse, la incipiente y muy limitada reforma política, impulsó con renovados bríos la lucha por mayores niveles de participación de la ciudadanía políticamente organizada para integrar los órganos públicos de representación.

Octava reforma

Diario Oficial 3 de febrero de 1983

Se reformó y adicionaron con cinco fracciones para quedar como sigue:

“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:

⁴⁵ BARRAGÀN, José. *Principios del federalismo mexicano*. 1824. México, 1999. P. 114.

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

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas de los estados, por acuerdo de las 2 terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”⁴⁶.

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.”

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

⁴⁶ *Idem.*

“II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran 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, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”

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

- a) agua potable y alcantarillado
- b) alumbrado público
- c) limpieza
- d) mercados y centrales de abasto
- e) panteones
- f) rastro
- g) calles, parques y jardines
- h) seguridad pública y tránsito
- i) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

a).- Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, su 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 este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

“V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo 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 de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren necesarias.”⁴⁷

“VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de 2 o más entidades federativas forman o tienden a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a La Ley Federal de la materia.”

“VII.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”⁴⁸

“VIII.- Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo mas de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

⁴⁷ Barragán, José. *Ob cit.* P. 118.

⁴⁸ *Idem.*

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en el caso de falta absoluta del Constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los 2 últimos años del periodo.

“Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia efectiva no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

“IX.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias a los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

Esta Octava reforma, “representó el avance más importante que en toda la historia del municipio mexicano se había registrado; fue publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983. Aseveración que se aprecia en que se fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales —contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente—; reiteró, también expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; con todo y lo cuestionable, dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de

los municipios, pero a favor del fortalecimiento municipal, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos”⁴⁹.

De avanzada, la facultad para crear empresas paramunicipales, el otorgamiento de facultades en materia ecológica y de reserva territorial, así como lo referente a la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.

Aunque también advertimos retrocesos, en la facultad fiscalizadora de las legislaturas en materia de ingresos y en la facultad para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales; además, esa cuestionable facultad de legislar en materia de relaciones laborales de los servidores públicos del estado y municipios.

Novena reforma

Diario Oficial del 17 de marzo de 1987.

Se reformó la fracción VIII y se derogaron las fracciones IX y X del 115, para quedar:

“VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, serán regidas por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

⁴⁹ *Ibidem.* P. 124.

La Novena reforma: Diario Oficial de 17 de marzo de 1987: el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las Entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

Finalmente, se realizó la Décima reforma, publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999. “Contiene determinaciones muy importantes, tales como reconocimiento como nivel de gobierno y ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos, entre otras más. Más adelante precisaremos y analizaremos la nueva redacción que presenta el 115”⁵⁰.

Los regímenes de la revolución mexicana, se negaron por varias décadas a reformar la Constitución en favor del municipio, excepción hecha en la séptima reforma realizada en 1977 por el entonces presidente de la república José López Portillo, que estableció en el artículo 115 constitucional fracción VIII, párrafo último: hacer extensivo a los municipios la representación proporcional en la elección de sus ayuntamientos; sólo en aquellos cuya población fuese de hasta 300,000 habitantes.

Con todo y lo limitado que era la reforma política, implementada por el régimen señalado, trajo nuevamente el debate, por una auténtica reforma política nacional.

La reforma de 1983, continúan la línea economicista del constituyente de la reforma no es totalmente negativa¹⁹¹⁷, en razón de seguir potenciando los elementos económicos sobre los políticos; aunque tal criterio (económico), es virtualmente una realidad más bien teórica que fáctica.

Así tenemos, que de la totalidad de ingresos tributarios del país, se destina un 80% a la federación, un 17% a los estados y un 3% a los 2454 municipios de

⁵⁰ *Ibidem.* P. 127.

nuestra nación; siendo la realidad en cuanto a participación económica destinada a los municipios, —todo se deja a los famosos convenios de coordinación fiscal, en los cuales no puede tener injerencia el municipio—.

Se reconoce así mismo, que la reforma no es totalmente negativa o demagógica, sobre todo las relativas a:

- * Aplicación del sistema de representación proporcional en lo municipios, quitando el anterior requisito de número poblacional para otorgarlo.

- * Determinación de facultades en materia ecológica y reserva territorial municipales.

- * Facultad del municipio para establecer empresas paramunicipales.

- * Enumeración por vez primera en toda su historia, de las atribuciones del municipio respecto a los servicios públicos que debe prestar a la comunidad.

- * Lo relativo a celebración de convenios con los estados entre municipios; toda vez que coadyuve a la más pronta y efectiva realización de los servicios que le corresponde prestar.

Así mismo, dentro de estas importantes reformas, tenemos aquellas que por su contenido son muy cuestionables:

- a).- La imposición de las legislaturas de los estados, que en materia de recursos económicos ejercen sobre los municipios.

- b).- Sobre la facultad otorgada a las legislaturas de los estados para decretar, desaparecidos los poderes total o parcialmente de los Ayuntamientos.

c).- La facultad de las legislaturas locales, para legislar en materia de relaciones laborales de los trabajadores de los estados y municipios.

Este elemento es a todas luces violatorio del espíritu y contenido de nuestra Constitución, toda vez que instituye que las relaciones de trabajo que son reguladas por el artículo 123, con sus apartados "A" y "B" —este último norma a los empleados públicos federales—, constituyen una excepción, y la reforma de que hablamos estableció la excepción de la excepción, dado que una facultad exclusivamente de la federación se otorga ahora, nada más y nada menos que a los Estados. Ver artículo 73 fracción X.

Ochenta y tres años después de haber sido promulgado el artículo 115 constitucional y de haber tenido algunas modificaciones, el municipio aún continúa luchando por alcanzar sus propósitos de autonomía. El municipio no ha contado con los instrumentos necesarios para hacer efectiva su autonomía económica y política. Le ha sido muy difícil sacudirse el proceso histórico que le impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en relación con los otros órdenes de gobierno.

El municipio en México ha dado pasos adelante; sin embargo el proceso de maduración política de la sociedad civil mexicana requiere de un municipio responsable ante los ciudadanos, y de una institución que garantice el desarrollo político y social. Para que con ello se vitalice a los estados y a la federación.

1.4.4 Modificaciones al artículo 115 producto de la reforma de 1999

Me parece que en el marco del artículo 115 constitucional, el municipio mexicano aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa,

gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

Transcribo el texto de la más reciente reforma y adición al artículo 115:

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.

En ese sentido me parece que en esta fracción La Reforma precisó cambios conceptuales que consolidan el nivel municipal (junto al federal y estatal) precisada la palabra administrado por gobernado, además de señalar la integración mínima de dicho gobierno vecinal.

Creo que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

La Reforma precisó que en caso de elecciones incompletas o de decretarse la desaparición total o parcial de un ayuntamiento, se nombre por la legislatura un Concejo Municipal.

Los Municipios estarán...

“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”⁵¹.

Los ayuntamientos ahora, ya no poseen sino tienen facultades (no para expedir) para aprobar sus bandos y disposiciones administrativas (aunque de conformidad con las leyes municipales que expida la legislatura del Estado); se amplió el concepto a: 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;

⁵¹ MERINO Huerta. *Ob cit.* P. 174.

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.

Del apartado a) al e), se precisan los contenidos y magnitudes de la facultad de aprobar las normas y reglamentos.

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.

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

Ahora los municipios tienen plena facultad en materia de servicios públicos, que antes de la reforma prestaban con el concurso de los Estados.

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público

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

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

Se ampliaron los servicios públicos municipales en materia de drenaje y tratamiento de aguas residuales; en materia de limpia y recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos; en parques y jardines se acrecentó lo relativo al equipamiento.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Se limitó la facultad de los municipios para celebrar convenios que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde, con la previa aprobación de las legislaturas estatales en éstos.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, (...) y en todo caso:

- a) Percibirán (...)
- b) Las participaciones federales, (...)
- c) Los ingresos derivados de la (...)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”⁵².

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

⁵² *Idem.*

Los recursos que integran (...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

Se obliga a los estados y federación, a que cuando realicen los planes de desarrollo regional, verifiquen que se encuentren y participen en ellos los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

Se consolidan las facultades en materia de vialidad y tránsito municipal.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales (...)

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional.

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO

2.1 El municipio y su enlace con el sistema federal y estatal

2.1.1 El municipio y el sistema político

Como una necesidad de sociabilización en México a lo largo y a lo ancho de nuestro país, se insertan personajes interesados en emitir ciertas opiniones sobre la imagen del político mexicano, regularmente de modo empírico, de esa manera los mexicanos para satisfacer su interés por los acontecimientos sociales actuales recurren: a los medios masivos de comunicación, a la lectura del diario, revistas con temas políticos, artículos especializados en la materia y a algunos semanarios informativos sobre la labor política; al allegarse de esta información el lector comenta empíricamente a cerca de la “imagen”:

1º.- Del personaje que representa en ese momento a las acciones de la Administración Pública cotidiana (Presidente de la República, Secretario de Estado, Líderes, etc.) o en tiempos electorales, sobre los protagonistas de la contienda. (Candidatos). Estas expresiones de opinión son originadas en muchas ocasiones de acuerdo al estado de ánimo de quien las emite, del mismo modo exterioriza su concepto personal y saca sus propias conclusiones pocas veces fundamentadas en el estudio o en una reflexión cuidadosa de los soportes existentes. Con lo anterior se define la personalidad de un político mexicano empírico.

2º.- Del ambiente que caracteriza los actos públicos; de la participación social de la población en los actos que marcan gran relevancia del quehacer publico, surge la critica empírica sobre el acto del que es testigo, el empirismo de estas versiones es originado por las circunstancias y temperamentos pocas veces basados en una justificación reflexionada histórica y científicamente. De esta circunstancia se derivan las asociaciones negativas que dan lugar a mítines, paros, agresiones verbales y físicas, que desvirtúan la relación sana de los fines

legales de estas manifestaciones, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar “cualquier individuo con un poco de interés en su entorno social puede convertirse en un entendedor y crítico de la política y de los participantes de ella y de las figuras de la administración pública; sin embargo para el autor solo existen dos opiniones o impresiones que se pueden considerar como las de mayor fundamento para que un sujeto se considere y acepte como político”¹.

La de los líderes sindicales, quienes por encontrarse siempre vinculados con las esferas del poder y sus continuas concertaciones necesarias de sus círculos, con los representantes de estas, saben de la composición, de la naturaleza de los personajes y de su ideología. Con este conocimiento ellos pueden aplicar la mejor opinión de los participantes de la política en México.

Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una república representativa, federal y democrática, integrada por 32 entidades político-administrativas, de las que 31 son estados libres y soberanos y una tiene consideración de distrito federal, pero unidos en una Federación según establece el art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

¹ PAOLI Bolio, José Francisco. *Estado y Sociedad en México*, 1917-1984., Ediciones Océano, 1985. Segunda Edición, 1986. P. 118.

El ejercicio del Poder Público en México se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Poder Ejecutivo Federal: se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por sufragio universal para desempeñar el cargo por un periodo de seis años, no reelegible. El Presidente cuenta con un gabinete integrado por 16 Secretarios de Estado, el Procurador General y las entidades paraestatales.

Poder Legislativo: se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, de Diputados y de Senadores. La Cámara de Diputados está compuesta por 500 miembros elegidos por tres años (300 electos por mayoría relativa y 200 divididos proporcionalmente entre los partidos políticos de acuerdo a su porcentaje de votación). La Cámara de Senadores, integrada por 128 miembros electos de la siguiente forma para cada entidad: dos según el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría, y uno más según el principio de representación proporcional. El Senado de la República se renueva en su totalidad cada seis años.

Poder Judicial: la Constitución deposita el ejercicio de la función judicial en un conjunto de tribunales denominado Poder Judicial Federal:

1. Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por 11 ministros nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado.

2. Consejo de la Judicatura Federal: Integrado por siete miembros (el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito, un magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito, un Juez de Distrito, dos designados por la Cámara de Senadores y uno designado por el Presidente de la República).

3. Tribunal Electoral: Órgano jurisdiccional especializado y máxima autoridad en su materia. Sus miembros son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y electos por el Senado.

4. Tribunales Colegiados de Circuito: Integrados por tres magistrados nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

5. Tribunales Unitarios de Circuito: Integrados por un magistrado nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal.

6. Juzgados de Distrito: Integrado por un juez nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917, y ha sido reformada varias veces.

La Constitución Mexicana se divide en las siguientes partes:

Dogmática: Consagra derechos de la persona frente al Estado y designa tales derechos con el nombre de garantías individuales. Esta parte no es limitativa dado que a lo largo de la Constitución encontramos otros derechos a favor de los individuos que merecen la misma observancia y respeto. En la Constitución esta sección comprende desde el artículo 1º hasta el 29.

Orgánica: relativa a la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes centrales y locales. Comprende de los artículos 49 al 122.

Programática: define la naturaleza y características del Estado Mexicano. Comprende de los artículos 39 al 41.

Derechos sociales: menciona y desarrolla los derechos sociales. Comprende los artículos 27 y 123.

Previsiones generales: comprende un cúmulo de materias de diferente índole, como la ciudadanía, la extranjería, la supremacía, reformas y permanencia constitucional.

El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de tres órdenes de gobierno, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución Política.

En México existen los órdenes de gobierno siguientes:

1. Federal

Al constituirse La Federación, las entidades políticas integrantes se coordinan de manera que al Gobierno Federal le competen las atribuciones que garantizan la soberanía, la integridad y la unidad nacional, así como, el desarrollo armónico del país, en tanto que los estados federados son libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior. Asimismo, es competencia del Gobierno Federal diseñar y ejecutar la política exterior.

2. Estatal (conformado por 31 Estados)

El orden estatal es el signo específico del Estado Federal y de acuerdo con el artículo 124 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cada Estado se le otorga la capacidad de darse y revisar su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública. Así también el artículo 41 de La Constitución dispone expresamente que las constituciones de los estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

3. Municipal (conformado por 2,454 municipios)

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de

gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

2.1.2 El municipio y la transición a la democracia

El Sistema de Partidos Políticos en México encuentra su fundamento en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los partidos políticos son entidades de interés público; sólo los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente a ellos. La ley correspondiente determina las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

“La ley fija los criterios para determinar los límites a los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales; establece los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, señala las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”².

La organización de las elecciones federales es una función ciudadana que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participa el Poder Legislativo del Congreso de La Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley. En el ejercicio de esa función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son principios rectores.

El Instituto Federal Electoral realiza el conjunto de funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, entre las que se encuentran las siguientes:

² FERNANDEZ Ruiz, Jorge. *Servicios públicos municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, 2002. P. 118.

Elaboración actualización y depuración permanente del Padrón y las listas de electores.

Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.

Diseño e impresión de los materiales electorales.

Preparación de la jornada electoral.

Capacitación de los ciudadanos encargados de recibir la votación y realizar el recuento en cada mesa.

Cómputo de los resultados, declaración y proclamación en las elecciones de diputados y senadores.

Cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Regulación de la observación electoral, de las encuestas y de los sondeos de opinión con fines electorales.

Formulación y ejecución de programas de educación cívica

2.1.3 El fortalecimiento municipal y la reforma del Estado

“El concepto de Reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, a la naturaleza del Estado. Siendo un concepto tan vasto que termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos.”³

Las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país. La referencia a reformas estatales en otros países permite identificar logros, fracasos y deficiencias.

³ GUERRA, François-Xavier. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México. 2005. P. 113.

Es esencial incluir en la propuesta de Reforma del Estado el tipo de administración pública necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad. No es viable un Estado que conserva una administración pública tradicional, en la cual la ciudadanía no confía, que considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales.

Es por ello que se enuncian los procesos mediante los cuales se ha analizado el cómo se ha venido desarrollando la Reforma del Estado en México, ya que en las últimas décadas ésta, ha sido un tema central de cada una de las administraciones en turno. Estas a su vez la han concebido de diferentes maneras, pero a la conclusión que han llegado es que consideran al Estado Mexicano, un estado obeso, y es por esto que lo que se ha venido manejando es el redimensionamiento del estado, aunque aquí se podría caer en una confusión entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa.

Fases de la reforma del estado mexicano.

En 1976-1977: La Reforma Política y administrativa de Don José López Portillo, en los sesentas y los setentas. Un periodo de crecimiento explosivo del Estado, se pensó que a través de procedimientos racionalizadores de organización y métodos de gestión podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público central y paraestatal. La reforma administrativa buscó ordenar al multi uniforme sector público central y paraestatal, a fin de supervisarlo, controlarlo y hacerlo eficiente.

“Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad, ni reflexionó sobre el trámite del gobierno. La reforma política, simultáneamente será una liberalización controlada de la competencia política, particularmente por el lado de la izquierda, debido a las liberaciones magisteriales y estudiantiles, al

sindicalismo independiente, a los focos de guerrillas urbana y campesina en los años sesenta y setentas”⁴.

En México, se plantea una nueva estrategia económica, orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazo, la necesidad de lograr un cambio estructural. Para lograr el primer objetivo se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público; reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del estado; reestructurar La Administración Pública Federal y actuar bajo el principio de rectoría del estado dentro del régimen de economía mixta que establece La Constitución.

Respecto a la reforma administrativa, a escasos 4 días de haber tomado posesión, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía. Así pues, desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano. Posteriormente, haciendo uso de un estilo inusual en un Presidente, publicó en una revista un artículo en el que fundamentaba ampliamente las razones y los alcances de dicha reforma.

El ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas

⁴ FERNANDEZ Ruiz, Jorge. *Ob cit.* P. 134.

públicas no estratégicas, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales, entre otras.

“La crisis fiscal del 82, a la que le siguieron necesarias políticas de ajuste, reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral del 88, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel más articulado y más conciente, la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado. Entre sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, y sectores públicos y gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político mexicano, en el patrón de administración pública y economía.”⁵

El objetivo que se planteó de la reforma, fue el de terminar con el estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.

“Uno de los principales problemas que ha ido interrumpiendo e imposibilitando la Reforma del Estado, es que en México como consecuencia en que terminó la Revolución, se fue consolidando un endurecimiento a lo largo del tiempo un estilo personal de gobierno, un estilo de gestión pública, y así el régimen priista nunca reconoció la necesidad de irse renovando y vio en la propuesta de transición a la democracia un peligro mayor para su supervivencia. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición, porque se pensó que las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al PRI seguir gobernando”⁶.

⁵ *Ibidem.* P. 117.

⁶ RUIZ Massieu, José Francisco. *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México. Porrúa, 1983. P. 108.

Históricamente la Reforma del Estado en México se ha venido desarrollando por una serie de circunstancias, las cuales han obligado a cada uno de los presidentes en turno retomar de distinta manera la Reforma del Estado, el énfasis en la idea de que el estilo de gobernar ha sido factor principal del crecimiento del aparato gubernamental, hasta llevarlo a una situación inmanejable económico-administrativa. Por lo cual se ha caído en el gran error de concebir a la Reforma del Estado como el redimensionamiento del aparato burocrático del mismo y en la constante reforma de la Constitución.

Hay autores como Ricardo J. Sepúlveda, quien afirma en su artículo titulado *“La forma del Gobierno en La Reforma del Estado”*. Ésta, no se concentra solamente en una Reforma Constitucional, aunque esta sea su vía más idónea para llevarse a cabo. Más bien es un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad, a su desarrollo.

La Reforma del Estado en México, hoy, no es una excepción en ese sentido. Responde a una serie de cambios profundos que se han producido en la sociedad mexicana, en su gobierno, y sobre todo en su relación entre ambos. Esto es evidente incluso si se mira desde donde se esta llevando a cabo La Reforma del Estado.

“El cambio político ocurrido en México durante los últimos años, es al mismo tiempo, origen y consecuencia de La Reforma del Estado, entendida esta, como un proceso constante, continuo. De ahí que La Reforma del estado tenga que ocuparse, precisamente, de adaptar nuestras instituciones de gobierno a la nueva realidad política que impera en el país, a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del Estado mexicano.”⁷

⁷ *Idem.*

La Reforma del Estado, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama, pero si como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos, y administrativos.

“El proceso de la Reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un procesos eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas.”⁸

El predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales.

En segundo lugar, ha sido un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. El gobierno goza de un amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de sus políticas. Ha sido entonces un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.

La gestión pública fue la fuente primera de legitimidad de gobierno. La eficaz decisión en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para así responder a las diversa demandas de los diferentes grupos sociales, y éste, fue el elemento clave para mantener el poder y para dotarlo de legitimidad, ya que para que haya gobernabilidad dentro del Estado, es necesario que el pueblo esté de acuerdo con el actuar del gobierno, lo que se podría traducir como legitimidad.

Fue preferida la gestión directa de las políticas, esto por razones de control y también de mayor visibilidad de la negociación gubernamental en la búsqueda constante del apoyo y consenso. La principal consecuencia que trajo este tipo de

⁸ *Idem.*

gestión, fue que se burocratizaron los programas y dejó a un lado las otras formas de administración pública basadas en la cooperación entre comunidad y gobierno. La política de desarrollo y la política de bienestar social del gobierno mexicano se transformaron en la operación directa de los programas y la propiedad directa de las empresas públicas.

Otra característica decisiva ha sido la fuerte regulación de las conductas económicas. Una economía en desarrollo, en transición de una sociedad tradicional a una industrial, obligó a regular ampliamente las conductas y elecciones económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional como para fines equitativos de defensa y compensación de los trabajadores.

El énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente asignados. Es sin duda alguna una gestión pública jerárquica. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino fue un hecho reproducido y dilatado en diversos niveles de gobierno. Lo que trajo como principal consecuencia que los problemas se solucionaran por medio de arreglos personales, en lugar de realizar, lo establecido en las leyes.

Por último se descuidó la dimensión de costos de las decisiones de gestión pública. Que trajo como resultado el enorme endeudamiento por parte del Estado.

2.1.4 La doctrina de la descentralización

Niveles de la reforma del estado

La Reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes:

El nivel de proceso de gobierno o gestión pública.

El nivel de régimen político o de la política misma.

Nivel de la Constitución Política del Estado.

Las reformas del nivel de la gestión pública o gobierno, son las más manifestadas, por los cambios en las formas e instrumentos de gobernar. Es este nivel estricto del redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etc., pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a la inmediata visibilidad de los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas, es también el nivel más polémico.

Las reformas en el nivel de la gestión, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas.

El segundo nivel es el de la reforma de la política misma. Son las reformas de la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles de Estado.

Finalmente, la gran Reforma del Estado, “se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. La reforma profunda del Estado es la constitucional”⁹.

Para poder comprender más a fondo la reforma del Estado, no podemos olvidarnos que esta también implica una reforma administrativa.

⁹ FERNANDEZ Ruiz, Jorge. *Servicios públicos municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, 2002. P. 194.

Reforma administrativa

Proceso político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica.

De acuerdo con la definición anterior podemos decir que la reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del Estado, lo que conlleva que se deben hacer cambios significativos en las estructuras administrativas, sistemas, procedimientos, etc., para así poder prestar servicios de calidad los cuales cubran las necesidades de la sociedad.

Hay autores como Koldo Echevarría, quien considera que hay cuatro modelos de reforma administrativa configurados por su identificación ideológica, los clasifica de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: garantista, eficientista, contractualista y servicial.

Para Ben Ross Schneider y Blanca Heredia tres factores dominan el diagnóstico sobre la administración pública; a cada uno de los cuales corresponde un modelo de reforma que atiende los problemas respectivos.

Para estos autores existen tres modelos básicos de reforma administrativa: el de servicio civil, de rendición de cuentas y el gerencial. Teóricamente, varias estrategias de reforma se caracterizan por el predominio de un diagnóstico y un modelo para solucionar los problemas, en la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

Reforma política.

La reforma del Estado involucra una reforma política que garantice la gobernabilidad.

Gobernabilidad y gobernarse son conceptos mal definidos y frecuentemente confundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de sus gobiernos con la sociedad, mientras que gobernarse es la capacidad financiera y administrativa en su sentido amplio de un gobierno para implementar sus políticas.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende de:

La adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y la sociedad civil.

La existencia de mecanismos de responsabilidad de los políticos y burócratas ante la sociedad.

La capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de satisfacerlas.

De la existencia de un contrato social básico.

El gran desafío de la reforma del Estado es tener partidos políticos que correspondan a orientaciones ideológicas; es desarrollar un sistema electoral que permita la formación de gobiernos que sean representativos y que cuenten con mayorías estables.

2.1.5 Descentralización política y fortalecimiento municipal

El tema de la descentralización política y administrativa y del fortalecimiento municipal, es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por eso, el poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. También contribuye a que los

ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla. El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

En este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. Además, se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por eso, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. Al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad

misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. Se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contra influencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el medio a través del cual el pueblo procura los servicios por si mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por si mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.

Más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cuál su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el *modus operandi* de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas.

Ésta es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse.

Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El Estado, por tanto, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que le dan vida como la organización política de la sociedad y como el garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de instituciones que integran la vida, da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte de su conjunto hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo de éste.

En la primera parte del presente ensayo, se formulan ideas generales relacionadas con el significado de la descentralización política y el federalismo; y de manera particular se aborda en la segunda parte el caso de México.

Descentralización y régimen político

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el

régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por ejemplo: hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

Lo importante de la descentralización política es considerarla como la suma de centros de poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos. Son éstos la realidad del poder. Y la realidad del poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

Es importante en cuanto a sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a La Administración Territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. De acuerdo con Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, La Administración Pública reacciona del modo siguiente:

El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese

su objeto, le era inoportuna; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se las ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia.

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún: cuando se lleva a cabo estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.

De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y de ahí también que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización política provoca reacomodos en la estructura del poder. Las relaciones entre la Administración Central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas, es decir, lo que corresponde a las entidades descentralizadas, las mismas se configuran mediante una redistribución inteligente del poder. Y tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política.

2.2 De la reforma municipal

2.2.1 Jurídica

Las anteriores reformas han fortalecido algunos aspectos vitales de las atribuciones municipales, sin embargo, hace falta ese impulso definitivo que se espera muy pronto para dar una respuesta consistente a la problemática financiera, de desarrollo en todos los ámbitos y atención a las demandas ciudadanas, en el marco de la democracia.

La nueva reforma municipal tiene ante sí la posibilidad histórica de lograr las condiciones para generar al municipio autosuficiente, eficiente en su administración y desarrollo social, que hoy por hoy es una aspiración constitucional todavía. En ello, el fortalecimiento de la hacienda municipal juega un papel prioritario, pues sobran los ejemplos de precariedad.

El nuevo marco jurídico deberá construirse de manera tal que permita la detección de las desviaciones como la corrupción y la desviación de recursos. Este es un prerequisite indispensable para mantener un clima de confianza entre las partes que conviven en el Municipio y refuerza la capacidad de autogestión porque los ciudadanos lo identifican como un síntoma de cambio, proveniente de una exigencia histórica en ese nivel de gobierno.

La Ley debe permitir la readecuación expedita de los programas emanados de instancias federales como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y otras para fortificar la consecución de resultados a corto y largo plazo.

2.2.2 De gobierno

Fue hasta la Constitución de 1857 cuando se reformó el Artículo 109 para crear el "Municipio Libre", lo cual daría la pauta para las grandes transformaciones que hasta hoy siguen completándose. Se instituyó la elección directa de los funcionarios sin la mediación de otras autoridades, aunque las funciones de los ayuntamientos no quedaron del todo explícitas en esa reforma.

Ni federalistas ni centralistas pudieron resolver el problema municipal. Y los intentos por transformarlo y darle un cariz moderno, adecuado a las políticas libertarias vieron sus primeros frutos hasta la Revolución Mexicana de 1910. Todas las fuerzas políticas, beligerantes o no, proponían una nueva gestión municipal. Zapata contribuyó con su "Ley General sobre Libertades Municipales" y Carranza envió una Iniciativa al Congreso en la que propuso independizar política y económicamente a los municipios y cuestionó el papel de las autoridades intermedias.

Aunque las históricas intervenciones de Heriberto Jara son retomadas en el discurso político municipal, sus planteamientos de fortalecer la autonomía municipal en el plano económico no se incorporaron al Artículo 115 de la Carta Magna y con relación a los ingresos municipales la exposición jurídica fue en extremo general.

En México se inició el proceso de descentralización municipal desde 1983 y a partir de entonces han existido reformas sustanciales, pero que no han logrado concluir su cometido. Buena parte de la discusión se ha centrado en que la

descentralización no significa recargar de responsabilidades a los ayuntamientos para liberar de ellas a los estados o al Gobierno Federal.

Por lo tanto, la reforma actual tiene frente a sí la necesidad de congeniar las tareas reservadas al centro –en especial las referentes a los proyectos de índole nacional– y la participación de los estados y municipios de otras de carácter local o regional. Pero la definición de competencias tampoco debe equipararse con la separación absoluta, porque habrá de definir las competencias comunes o compartidas, con énfasis en la prestación de servicios sociales en los que la intervención del Gobierno central es prioritaria, pero que la ejecución bien puede realizarla el ayuntamiento, con la cooperación del cabildo.

El horizonte de la transformación del Municipio mexicano –dando su lugar a las reformas realizadas con anterioridad– no debe descuidar aspectos primordiales:

1. Debe mantenerse vigente el respeto a las comunidades y las formas tradicionales de organización, es especial cuando se trata de los asuntos relativos a los órganos colectivos de decisión superior, por tratarse de mecanismos tradicionales de democracia efectiva, como son las asambleas, las juntas y demás. Para la instrumentación de políticas públicas es menester considerar la opinión de quienes se beneficiarán de ellas, atendiendo su juicio y opiniones. La conformación de las decisiones en este sentido debe abandonar cualquier resabio de verticalidad para otorgar apoyos.

2. No sólo se debe permitir, sino que se debe promover la participación de las organizaciones sociales –y la creación espontánea de otras nuevas– que integren grupos de trabajo comunes con el Ayuntamiento e, incluso, apliquen el principio de subsidiaridad para el logro de los beneficios sociales proyectados. El eje de una nueva política de desarrollo municipal estaría sustentado en la participación social.

3. El sentido de la amplia corresponsabilidad entre los actores políticos, autoridades municipales, organizaciones y ciudadanos. Las comunidades deben dejar de ser por completo receptores pasivos y convertirse en actores participativos, al lado de las fuerzas políticas con quienes compartan proyectos, apoyando la gestión de la autoridad instituida.

2.2.3 Administrativa

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Por lo general el municipio rural cuenta con:

- La Secretaría del Ayuntamiento.
- La Tesorería Municipal.
- La Comandancia de Policía.
- La Oficina de Obras y Servicios Públicos.
- Todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del H. Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el Presidente Municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los regidores y síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia.

Estructura administrativa del municipio

La Secretaría del Ayuntamiento

La Secretaría del Ayuntamiento es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento.
- El manejo y cuidado del archivo general.
- El registro y control de personal.
- Las adquisiciones de recursos materiales.
- El control de activos propiedad del municipio.

El titular de esta dependencia es el secretario, que será nombrado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal.
- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa.
- Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.
- Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a la consideración del ayuntamiento.

- Recopilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigilar que sean aplicadas.
- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.
- Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.
- Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios que requieran las diversas dependencias administrativas.
- Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.
- Registrar y controlar la correspondencia e informar al presidente de la misma.

La Tesorería Municipal

La Tesorería Municipal es el órgano de la administración municipal que tiene bajo su cargo:

- La recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.
- El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.
- Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.
- Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos.

Esta oficina debe estar a cargo de un tesorero municipal, designado por el ayuntamiento.

Sus principales funciones son las siguientes:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.
- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.
- Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento.
- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.
- Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento.
- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.
- Elaborar el proyecto de ley de ingresos.
- Planear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.
- Realizar campañas periódicas de regularización fiscal de causantes.
- Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal.
- Establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.

Comandancia de policía

La Comandancia de policía es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.
- Servir y auxiliar a la comunidad.
- El titular de este órgano debe ser un comandante de policía que tendrá entre sus principales funciones las siguientes:
- Rendir diariamente, al presidente municipal, un informe de los acontecimientos en el municipio.
- Llevar un registro de los infractores de los reglamentos municipales, las faltas administrativas y los hechos delictuosos.
- Detener a los infractores de los reglamentos municipales y a los que cometan delitos del orden común.

Oficina de Obras y Servicios Públicos

Es muy importante que en la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere la creación de un órgano encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios públicos:

- Agua potable
- Alumbrado público
- Mercados
- Parques
- Panteones
- Rastros
- Jardines
- Calles

Su titular tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

- Planear y realizar la construcción de las obras de beneficio colectivo que autorice el ayuntamiento.
- Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipo destinados a la prestación de algún servicio público.
- Organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Supervisar que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con estricto apego a su reglamentación.

La Contraloría Municipal

La Contraloría Municipal es el órgano de la administración municipal encargado de:

- Establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal.
- Fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal.
- Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones.
- Vigilar el que los recursos federales y estatales asignadas a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidos.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas.
- Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.
- Realizar auditorías y evaluaciones e informar al ayuntamiento.
- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial.
- Promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno.
- Establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población.
- Cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.

2.2.4 Hacendaría

Hoy los municipios piden más recursos vía participaciones estatales y federales. Nuestra propuesta es que a esa urgencia en la demanda de más recursos debe corresponder un debate paralelo sobre las modificaciones institucionales necesarias que favorezcan la mayor responsabilidad de la tesorería y del presidente municipal, así como la posibilidad del rendimiento de cuentas y la imputabilidad de los miembros del ayuntamiento. Para la devolución de recursos y facultades de la federación hacia las localidades territoriales, pensamos que debe plantearse una secuencia clara, una agenda nacional rigurosa que ayude a generar responsabilidad en el gasto municipal.

De no ser así, “los costos pueden ser muy altos; déficit endémicos en las finanzas públicas municipales, quiebras locales, falta de responsabilidad y, luego, el forzoso rescate por parte de la federación. Una descentralización fallida puede tener como consecuencia el efecto inverso del que se busca; el riesgo es una mayor dependencia financiera de los municipios en el mediano plazo, si los

recursos son simplemente descentralizados sin condicionamientos o supervisión alguna”¹⁰.

En todo municipio existen seis condiciones necesarias para que la tesorería mejore sustancialmente su capacidad recaudadora y administrativa de sus ingresos propios fiscales (sobre todo los dos principales impuestos, el predial y el traslado de dominio; aunque se puede decir que, generalmente, si en la tesorería funciona la oficina recaudadora de impuestos, los resultados también son, generalmente, buenos en otras áreas de los ingresos municipales aunque no forzosamente en el área de los egresos).

Las condiciones que influyen directamente las posibilidades de mejoría del desempeño en ingresos.

1. Un fuerte incentivo de mejorar las fuentes propias de financiamiento.

Sobre este incentivo para el municipio pesan dos condiciones:

a) Que los ingresos por participaciones sean insuficientes y que otras fuentes de financiamiento (inversión estatal o federal, créditos bancarios, transferencias extraordinarias, recursos del programa federal de combate a la pobreza) no estén garantizadas. En este sentido, la ampliación de las participaciones y los recursos municipales del ramo 26 funcionan como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal, pues sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con los recursos externos.

b) Que las demandas sociales sean cada vez más apremiantes, con la posibilidad de plantear riesgos o conflictos políticos. Ayuda el hecho que las

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Et. Al. *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, Edit. Porrúa, 2006. P. 117.

demandas se presenten como presiones políticas, para lo cual es positiva la demanda social organizada.

Esta condición -el riesgo de pagar precios políticos ante la insatisfacción de las demandas de los habitantes- se exacerba en los municipios que tienen índices elevados de competencia política, que suele ser predominantemente electoral. Nuevamente, esta cualidad está generalmente ligada con el grado de pluralismo entre los sectores sociales que componen la comunidad en cuestión, lo cual suele crecer con municipios urbanos o metropolitanos.

“Cuando existe pluralidad social, tarde o temprano sucede la pluralidad política, la cual a su vez profundiza los niveles de competencia por el poder. Y cuando la sociedad está compuesta por un público exigente, que luego es contribuyente y luego es elector, el incentivo a atender a sus necesidades es mayor. Esto, a su vez, genera interés por asegurar una tesorería relativamente eficiente, con potencial de respuesta, y por lo tanto generadora de recursos propios”¹¹.

2. La estructura local del poder.

Otra condición que influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías es la estructura local del poder. La presencia de estructuras corporatistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma: son los casos de Netzahualcóyotl y de Ecatepec, en el estado de México, para la recaudación del predial. En algunas ocasiones, el poder de esos grupos inclusive rebasa al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales; ahí parece que recauda mejor el estado o la federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder. Esos, generalmente,

¹¹ *Ibidem.* P. 118.

tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias.

En cambio, en condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea (en realidad nos estamos refiriendo a la posibilidad de que la administración municipal se convierta ella misma en un campo social específico, con cierto grado de autonomía frente a su entorno político-social).

3. Presencia de un equipo sólido y capacitado en tesorería.

La tercera condición es la presencia de un equipo sólido, bien organizado y capacitado en la tesorería municipal. Dicho equipo generalmente se centraliza bajo las órdenes del tesorero municipal. No es absolutamente necesario que el tesorero tenga una gran capacitación técnica, pero sí resulta necesario un equipo técnico subordinado, y el control sobre las acciones por parte del tesorero. El énfasis de esta condición debe ser puesto, obviamente, en la capacitación y la organización de los miembros del aparato recaudatorio.

4. Un elemento innovador.

En este equipo sólido y bien formado se observa invariablemente la presencia de por lo menos un elemento innovador. Puede ser un empleado que lleve a cabo la modernización tecnológica, puede ser un conjunto de empleados, puede ser el mismo tesorero o un elemento externo, como algún miembro de la comisión coordinadora y de asesoría fiscal como la que existe en el Estado de México. Pero siempre hay un elemento que trae ideas novedosas, que cambia las formas operativas, reorganiza las formas de trabajo y resuelve eficientemente los problemas. Este elemento innovador debe contar, desde luego, con el apoyo del responsable de la tesorería.

5. Decisión y voluntad política por parte del presidente municipal.

El apoyo del presidente municipal al tesorero es fundamental. Es necesario, por otro lado, que la tesorería o la oficina recaudadora no sea usada como arma política o como fuente de enriquecimiento personal. Es importante que el presidente municipal se abstenga de intervenir en el cobro del predial y que esté dispuesto a pagar el costo de cobrarlo. Ello, ya se ha dicho, es generalmente más difícil en los municipios pequeños, semi-urbanos o rurales, en donde las redes políticas son directas y más reducidas y la población anónima es poca.

Tesorero y presidente deben constituir una alianza estratégica de valores entendidos. En muchas ocasiones, la introducción de nuevos modos de gestión interna en el área de la recaudación genera grandes resistencias; se tiene que cortar personal, eliminar redes de corrupción e instancias burocráticas complejas. Intereses creados de grupos sindicalizados, gremios que han dominado el área por años, y la creación de desempleados, son problemas que sólo se pueden enfrentar con un irrestricto apoyo del presidente municipal, que por su parte, debe poder controlar al cabildo (en donde existen, por lo menos en ciertos casos, graves problemas de transacciones de colusión poco legales entre la administración municipal y los miembros de cabildo -sobresueldos, privilegios, tráfico de influencias, entre otras.

Es deseable, al mismo tiempo, que el tesorero no tenga pretensiones políticas (de suceder al presidente por ejemplo) pues ello dificulta sustancialmente la tarea de tocar, a través de la fiscalización, intereses arraigados en el municipio, muy poco acostumbrados a pagar su predial.

Esta condición parece ser la más compleja, pues cada presidente municipal tiene frente a sí un universo de móviles, estímulos, incentivos, compromisos y ataduras. Se trata de un individuo político cargado de intereses y planes hacia el futuro que lo limitan, y que depende de las relaciones con su entorno político, las

relaciones con el partido estatal y federal, las relaciones con el gobernador, entre otras muchas cuestiones.

6. Cooperación y asistencia por parte del gobierno estatal.

Finalmente, las posibilidades de mejorar el desempeño en tesorería se incrementan cuando existe, por parte del gobierno del estado, la decisión de apoyar, capacitar y asesorar en materias técnicas a los municipios. Por ejemplo, el papel del estado es clave para la modernización del catastro. En cualquier caso, una resistencia o indiferencia por parte del centro estatal se constituye como un obstáculo difícil de salvar para los munícipes que desean modernizar su hacienda.

2.2.5 La reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115

Como ha sido recurrente en la trayectoria parlamentaria de la figura del municipio libre, en esta ocasión también se presentó en la cámara de diputados una propuesta alternativa a la reforma publicada el 3 de febrero de 1983. El grupo parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, a finales de ese mismo año, sometió a la consideración de los diputados una iniciativa de reformas al artículo 115 de la constitución federal en la que, si bien reconocía la necesidad de fortalecer la hacienda municipal, hacía énfasis en el reclamo histórico de la ciudadanía por ampliar y garantizar la autonomía política del municipio y establecer en la constitución federal las bases para el diseño de un municipio democrático.

Este partido político había rechazado en lo general la reforma del artículo 115 constitucional, cuando fue discutida en diciembre de 1982 en La Cámara de Diputados, ya que, de acuerdo con lo expresado por el diputado Arnaldo Córdova, las reformas de referencia se presentaron con la intención expresa, no de ampliar la autonomía municipal desde los puntos de vista económico y político, sino de definir, más bien, la extensión y los límites precisos de la misma, por lo que los miembros de dicho partido sólo estuvieron de acuerdo con la disposición que

ampliaba la representación proporcional a la integración de todos los ayuntamientos del país.

El objetivo de la iniciativa presentada por el Partido Socialista Unificado de México era la democratización del orden constitucional del municipio, y en consecuencia pretendía incorporar en el texto constitucional principios que permitieran construir un municipio libre y democrático, en el que la comunidad de ciudadanos asentada en el municipio fuera libre y pudiera autogobernarse; en la exposición de motivos se hacía un recuento histórico de la trayectoria del municipio en nuestro país, en la que se asentaba que tal y como se había redactado el artículo 115 constitucional en el constituyente de 1916 al 17, en aras de la autonomía económica, se había dejado de lado todo lo que tenía que ver con la organización democrática del municipio, la participación de los ciudadanos en la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos y su autonomía respecto de los poderes estatales y federales.

En la iniciativa se recuperaba el derecho de los ciudadanos a integrar y manejar su gobierno municipal y el de decidir con relación a los intereses de la comunidad asentada en el municipio. Los diputados del PSUM concebían al municipio como el asiento de nuestro orden político nacional, la célula fundadora de la organización política nacional y como la institución política fundadora también de nuestra soberanía, como el fundamento de nuestra democracia. En su concepción, para que el municipio fuera verdaderamente libre, sus ciudadanos deberían ser libres y contar con el derecho de intervenir en la política municipal y decidir democráticamente sobre todos los problemas que estuvieran relacionados con su comunidad.

Las reformas a la Constitución Federal de 1977 y 1983 facilitaron que los partidos políticos nacionales denominados de oposición registraran planillas para contender en las elecciones municipales y que obtuvieran en un principio principalmente regidurías de representación proporcional y posteriormente un

número cada vez mayor de presidencias municipales. Desde hace varios años la alternancia se ha vuelto un hecho ordinario en la vida municipal y los principales partidos políticos comparten las ventajas y desventajas del diseño institucional de los municipios.

En 1999 todos los partidos políticos con presencia en el Congreso de La Unión, aprobaron la última reforma de que ha sido objeto el artículo 115 constitucional. A pesar de que con esta reforma se pretendía erradicar la concepción que prevaleció durante décadas del municipio como órgano descentralizado por región, si bien la iniciativa introdujo algunas disposiciones como que el municipio será gobernado (ya no administrado); pretende propiciar la facultad de autorregulación por parte de los municipios, e incorporó que la participación ciudadana debe de ser contemplada en los reglamentos municipales, esta reforma no logra expresar el nuevo modelo del municipio al que aspiramos. Como expresó en la tribuna el senador José Ramón Medina Padilla esta reforma representa un avance hacia la construcción de un nuevo modelo de municipio... pero no es la reforma municipal que necesita el país de cara a la reforma del estado.

2.2.6. La reforma constitucional de diciembre de 1994 al artículo 105

La Corte: el respeto al artículo 115 de La Constitución permite el acceso del municipio a la controversia constitucional porque éste a partir de las reformas de 1983 debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Corte recalca que interpretar en forma aislada el artículo 105 constitucional o exclusivamente con el numeral 116, pero no relacionándolo con el 115 de La Constitución, haría nugatorio el espíritu de la reforma constitucional de 1983. A juicio del alto tribunal, la carta fundamental debe interpretarse en su conjunto, de manera integral y no solamente parcial, ya que esta última postura originaría una óptica segmentada y una interpretación limitada.

Respecto al artículo 105 constitucional, “es evidente que su texto no se refiere a los municipios como poder, porque la doctrina durante muchos años no los consideró así, razón por lo cual en varias resoluciones, la mayoría, correspondientes a la quinta época del Semanario Judicial de La Federación, La Suprema Corte de Justicia de La Nación estimó, que los municipios no podían ser parte en los juicios o controversias constitucionales. También es cierto que, en las reformas constitucionales de 1983 y 1987 al municipio, no se comprendió la modificación al 105 y por lo tanto, no se incluyó textualmente al municipio entre los sujetos de las controversias constitucionales”¹².

Sin embargo, en la interesante segunda reforma al artículo 105 publicada en el Diario Oficial de La Federación de fecha 25 de octubre de 1993, se ampliaron los sujetos que pueden ser parte de las controversias constitucionales, y se admitió que este tipo de procedimiento constitucional es aplicable a conflictos entre órganos de gobierno del Distrito Federal, lo que significa que se incorporó a las delegaciones del Distrito Federal a este mecanismo constitucional. Y si la controversia que se comenta fue resuelta en agosto de 1994, una vez aprobada la reforma al 105, de octubre de 1993, es evidente que las delegaciones del Distrito Federal no tienen el mismo rango constitucional que el municipio, empezando por su autonomía y atribuciones.

Luego, si el procedimiento establecido en el artículo 105 constitucional es procedente respecto a las delegaciones del Distrito Federal, no hay razón para que no lo sea respecto a los municipios. Además, y como aquí se comentará, debe tenerse en cuenta el importante cambio en la concepción doctrinal del municipio hacia una mayor autonomía jurídica y vigor político.

La doctrina del conflicto entre órganos constitucionales es virtualmente inexistente en nuestro país. En algunos Estados europeos, como Italia, Alemania o España, ésta significa el reconocimiento de que la división de poderes está

¹² *Ibidem*. P. 131.

jurídicamente y no sólo políticamente garantizada. Es cierto también, que al igual que en nuestro derecho, pues de ahí fue tomada, los conflictos entre órganos existen también en los Estados Unidos. Los antecedentes europeos, suizos y alemanes, datan del siglo XIX, pero es en el siglo XX, a partir de la Constitución austriaca de 1920 y la Constitución española de la segunda república, cuando este tipo de procedimientos para dirimir los conflictos entre órganos y poderes toma carta de naturalización.

La diferencia teórica de los conflictos entre órganos constitucionales en el siglo XIX y en el XX, estriba que en la pasada centuria se entendieron exclusivamente como controversias políticas y por eso los medios que se establecieron para arbitrarlos también fueron políticos; bastaría recordar, como ejemplo, el conflicto entre La Corona del imperio alemán y La Cámara de Diputados del imperio, tal como ha sido explorado por hacendistas como Paul Laband. El derecho presupuestario, trad. al español de José Zamit, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979. En cambio, en el siglo XX encontramos ejemplos que intentan judicializar los conflictos entre poderes.

Los juristas de principios de siglo como Hans Kelsen entendieron que para garantizar la división funcional u horizontal del poder era preciso que un órgano, en este caso, el Tribunal Constitucional, pudiera dirimir los conflictos que surgieran entre los poderes del Estado según la fórmula italiana o entre los órganos federales superiores que es la fórmula alemana. En nuestro país, con la reforma al Poder Judicial publicada en el Diario Oficial de La Federación el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 de La Constitución que fue reformado, concede definitivamente la posibilidad a los municipios de ser considerados como parte en las controversias constitucionales.

Esta norma reformada, seguramente permitirá construir en México alguna teoría sobre los conflictos entre órganos constitucionales, incluyendo por supuesto al caso municipal. No hay que olvidar, por otra parte, que las razones que

impidieron que el municipio fuera parte en las controversias constitucionales fueron de orden político, porque desde la fundación de nuestro actual régimen político en 1929, el principal avance de la oposición ha sido en las arenas políticas locales, y fueron algunos de estos presidentes municipales de la oposición los que intentaron por primera vez hacer uso de este importante recurso constitucional. La paradoja a la que asistimos es que ahora son los presidentes municipales del PRI en la oposición, los que intentan el mecanismo de la controversia constitucional.

Respecto a la naturaleza jurídica del municipio, es conocido que se le ha considerado como comunidad natural, organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, nivel de gobierno, ente autónomo, y también como poder. Con la reforma de 1983, el municipio empezó a ser estimado como poder por la doctrina nacional, tesis que en esas fechas no tenía un fundamento constitucional explícito.

La reforma al artículo 105 de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1994, “no deja dudas en cuanto a que estamos en presencia de un verdadero y auténtico poder. Ciertamente, falta aún mucho por construir respecto a la autonomía municipal, pero todo apunta a que se está en camino de revisar nuevamente el artículo 115 de la Constitución para plasmarla. Las anteriores situaciones de política constitucional, las que se produjeron y las que se producirán, obligarán a los juristas nacionales a elaborar una nueva teoría municipal que supere aquella concepción tan cara a algunos de ellos que sostuvieron que en tratándose de municipio estamos en presencia de un órgano descentralizado por región”¹³.

15. Expuestas las anteriores reflexiones, no me cabe duda de la oportunidad y justeza de la sentencia que he comentado. Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió el sentido de los tiempos y se

¹³ GARCIA CACERES, Francisco. "*Desintegración y suspensión de Cabildos*". En revista de estudios municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, MEXICO, año 11, núm. 10, Julio-Agosto de 2006. P. 133.

adelantó en parte, con esta resolución, a la reforma judicial que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

2.3 La problemática municipal

2.3.1 La diversidad de los municipios en México

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la Administración Central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios, en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza en cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.

En su estructura es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno.

En el caso de los municipios la situación es más difícil debido a los factores siguientes:

1) El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos;

2) El porcentaje de ingresos propios (administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales y

3) El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión.

Es ante todo una toma de conciencia. Es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El se enlaza con las demandas por democratizar el poder, con el empuje del pluralismo y con la necesidad de que las relaciones de poder no suplanten, en aras de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un Estado de derecho.

La creación del Consejo de las Relaciones Intergubernamentales de la República Mexicana, encargado de facilitar la relación entre las partes y, claro, propone también la construcción de un Sistema Nacional de las Haciendas Públicas “que tenga reconocimiento constitucional”, con atribuciones para analizar, proponer e impulsar los cambios que vaya requiriendo el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Un sistema, pues, se expone también, que permita “reducir la alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales y fortalecer a las haciendas locales... mediante una mayor participación en el proceso recaudatorio... y de distribución de los ingresos fiscales” y que, en particular, sugiere “re direccionar los recursos federales destinados a financiar las estructuras burocráticas que dupliquen funciones y que puedan ser destinados hacia áreas prioritarias para la población”¹⁴.

Toda una propuesta de estructuración política que, expone el Acuerdo, parte del reconocimiento de que, al convocar al impulso del (nuevo) federalismo, en los hechos también estamos poniendo a discusión el modelo de país para las

¹⁴ www.gobiernofederal.gob.mx

próximas décadas... por lo cual, se insiste, consideramos que las decisiones aquí adoptadas no serán de coyuntura, sino de largo alcance y amplio horizonte.

Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el Nuevo Federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un Estado de leyes y no solamente de un Estado Nacional, en el cual la centralización indispensable en favor de la defensa y soberanía del País, así como las funciones centrales de promoción, coordinación y regulación, sean la base para impulsar la descentralización política "...un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de las competencias ".16

Todo ello implica la reforma del régimen político o si quiere, la reforma del poder. Su contexto tiene que estar dado por:

- 1) el fortalecimiento real y formal del poder legislativo;
- 2) el incremento de la representación política en el órgano legislativo;
- 3) el reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía;
- 4) el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
- 5) que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;
- 6) por la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo;
- 7) por la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;
- 8) por el fortalecimiento de la autonomía del poder Judicial;

- 9) por el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional
y
- 10) por modernizar los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

2.3.2 Problemas del régimen municipal mexicano

El Nuevo Federalismo “tiene que dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces de la vida democrática. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional”¹⁵.

También es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. "Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional, ni la democracia significa aniquilar a una fuerza política para fortalecer a otras, ni la República significa debilitar a un Poder para vigorizar a otros, ni el federalismo significa suprimir al gobierno federal"¹⁶.

Por eso, su conexión es inevitable con el régimen político. Por eso, la importancia de que el régimen presidencial sea la expresión más genuina de un poder con límites inteligentes para su ejercicio y que sus atribuciones legales y legítimas sean producto de lo que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo.

Por eso, es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional. El País no es

¹⁵ CÓRDOBA. Arnaldo "*Federalismo y Democracia*" en Cuadernos de NEXOS No. 70 México abril de 1994. págs. III-IV. P. 81.

¹⁶ *Idem.*

un mosaico unicentrado de opciones, intereses y grupos. Es un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizada.

La descentralización del poder es condición para dar vigencia a una nueva Federación en términos de equidad política y justicia distributiva para evitar que las prácticas del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una auténtica República Federal, Representativa y Democrática.

2.3.4 El problema de las competencias estatales y municipales

A diferencia del estado unitario, el estado federal tiene la necesidad de establecer bases para la distribución de competencias, no sólo entre el gobierno federal y los estados, sino hay que sumar al orden municipal dentro de la distribución de atribuciones, tal como su conformación lo requiere, de manera clara y precisa.

En primer término, deben analizarse de manera somera los sistemas que son aceptados por la mayoría de los tratadistas para la asignación de competencias, y que son los siguientes:

A. El que siguen algunas Constituciones, enumerando de manera específica tanto las funciones de los órganos federales como las de las autoridades locales.

B. El adoptado por varios países, y consistente en que las atribuciones de las autoridades federales se enmarcan claramente en la Constitución, y se agrega el principio de que los organismos estatales asumirán la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal. Se conoce como el sistema de competencia residual para las entidades federativas.

Las atribuciones de los órganos federales, originando que el pacto de inicio, en esta materia, es completamente distinto al de la actualidad. Se confrontan también verdaderos conflictos en relación con los tratados internacionales, respecto de si pueden ser referidos a materias propias de la competencia residual de las entidades federativas; inclusive las Constituciones de Sonora y Tamaulipas determinan que los convenios o tratados signados por el gobierno federal con otro estado o con nación extraña que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia no serán aceptados; a lo que hay que agregar que el significado del concepto "soberanía" está siendo minimizado por la globalización y el neoliberalismo.

De igual forma, se presenta un conflicto con los grupos o minorías que demandan autonomías. Sobre estos dos puntos, Diego Valadés ha manifestado que los dos problemas "ofrecen una disyuntiva preocupante en la mayor parte de los sistemas constitucionales: porque existe un embate generalizado contra la soberanía en el ámbito internacional, y una presión expansiva de la autonomía en los ámbitos nacionales"¹⁷, agregando que si se llegara a romper el equilibrio penosamente alcanzado y "si la decisión cayera del lado de afectar la soberanía, desde la presión exterior, presenciáramos la supresión de los estados independientes; si la decisión favoreciera la prevalencia de la autonomía como elemento rector de la vida política interna, podríamos regresar a fórmulas bastante parecidas a las adoptadas durante el medioevo; la dilución del estado se daría por la vía de la fragmentación"¹⁸.

En realidad, la distribución de competencias entre el Estado federal y los estados miembros continúa siendo motivo de debate, y el sistema mexicano se ha transformado en mixto y complejo.

¹⁷ RUIZ MASSIEU, José Francisco y Valades, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, 4ª edición. México, Edit. Porrúa, 2003. P. 117.

¹⁸ *Idem.*

En el artículo 115 constitucional, se mantienen los elementos que Impiden la autonomía municipal. Los municipios siguen controlados por los Congresos locales, no se les dan facultades para que los ayuntamientos sean promotores del desarrollo económico, político y social.

No se establecen las diferencias entre el tamaño de los municipios con el propósito de lograr formas más eficientes y modernas de gobierno. Tampoco se establece la reelección ni el referéndum y el plebiscito, y el colmo es que la asociación entre municipios de diferentes estados tenga que ser aprobada por las Legislaturas estatales.

En México se requiere una reforma constitucional que establezca las facultades y potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno.

Es por ello que se ha convertido en un reclamo general dotar al Municipio de mayor libertad, la reforma que hoy discutimos presenta algunos avances en este sentido: primero, reconoce al ayuntamiento como espacio de Gobierno superando las limitaciones que lo reducían a mero administrador; segundo, elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejos municipales.

Tercero, fortalece el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de Gobierno delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Cuarto, establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.

En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado, responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan

individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa. (Art. 298).

México tiene en el municipio, la célula social y política que conforma el todo nacional. El municipio se ha dicho, integra al estado federado y este al estado nacional. Ya el constituyente de 1917 considero como la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados al municipio libre; pero que lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan solo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

“La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio la casa grande en donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello reiteramos que el desarrollo de lo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal”¹⁹.

Lo anterior ha sido premisa e intención del constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del texto constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la carta magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el municipio es libre y sin embargo se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

Al municipio, a través de su Ayuntamiento se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasi legislativa de los ayuntamientos

¹⁹ *Ibidem.* P. 120.

que de modo incipiente, ya les ha reconocido La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere patrimonio propio más este esta sujeto a decisiones de las legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos y por ello cuasi legislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las legislaturas locales.

2.4 La SCJN y la resolución de controversias constitucionales

2.4.1 El proceso de las controversias constitucionales

Concepto

Se entiende por controversias constitucionales aquellas que se interponen con motivo de los conflictos de carácter jurídico que pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden, y cuya resolución corresponde de manera directa y exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Evolución de las Controversias Constitucionales en el Orden Jurídico Mexicano

A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad, como hemos visto las controversias ya existían en el ordenamiento constitucional mexicano desde el siglo XIX.

A pesar de que La Constitución del 1917 previó su procedencia, la eficacia práctica de las controversias fue casi nula, en virtud de que las diferencias suscitadas entre órganos de un mismo estado fueron dirimidas más por la vía política que jurídica.

Con la reforma de 1995 se dio un nuevo impulso a esta vía de control constitucional y, especialmente, a través de su regulación en La Ley Reglamentaria de las fracciones I y 11 del artículo 105 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de La Federación el 11 de mayo de 1995.

Cabe señalar que una de las funciones más importantes de las controversias constitucionales se endereza a tomar en justiciables conflictos que antes sólo tenían soluciones políticas. Como ya se señaló, el artículo 105 constitucional y los artículos 10 al 58 en específico.

2.4.2 Sujetos legitimados y obtención de la legitimidad en las controversias constitucionales.

Partes en una controversia constitucional

En una controversia constitucional, como en todo proceso, existe un actor, un demandado y la posibilidad de que aparezca un tercero interesado. Pueden ser partes y terceros interesados (artículo 10): de la L R del Art. 105 Const.

- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva las controversias constitucionales;

- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

- Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de La Constitución, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse: La Federación; un estado de La Federación; el Distrito Federal; un municipio, el Poder Ejecutivo; el Congreso de La Unión, La Cámara de Senadores o La Cámara de Diputados o La Comisión Permanente, ya sea como órganos federales o del Distrito Federal (el jefe de gobierno del Distrito Federal, La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal); los poderes locales de un estado de La Federación (gobernadores, legislaturas estatales y tribunales superiores de justicia de los estados); y,

- El procurador general de la República (como representante del interés social y como defensor del orden constitucional).

El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos. Por otro lado, la ley reglamentaria del artículo 105 establece la posibilidad de acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias, presenten pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

2.4.3 Materia de las controversias constitucionales

Las controversias constitucionales proceden cuando se presenta un conflicto de competencia por la aplicación de un acto concreto o general, o una disposición general -una ley o un tratado internacional- que contravengan a La

Constitución. La controversia se puede promover contra una ley o tratado que aún no son aplicados o que una vez aplicados los mismos contravienen la constitución.

Las "disposiciones generales" deben entenderse en un sentido material, por lo que pueden comprender leyes, reglamentos y tratados internacionales y preceptos constitucionales, siempre y cuando se trate de violaciones de carácter formal. Sin embargo, la SCJN no puede conocer de leyes o de actos que se refieran a cuestiones electorales.

Improcedencia de las controversias

La SCJN puede declarar improcedente, (examen que debe hacerse de oficio), una controversia constitucional, si ésta pretende atacar:

Decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

Normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción 1, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, de la L R del Art. 105 Const.

En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Sobreseimiento de una controversia

Se declara el sobreseimiento de una controversia cuando:

La parte actora se desiste expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales

Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último. Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Plazos para la interposición de una controversia

Cuando se trate de actos, treinta días a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la resolución reclamada o al en que se haya tenido conocimiento o que el reclamante se ostente sabedor de tales actos.

Cuando se trate de normas generales, treinta días siguientes a la fecha de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación, y.

Cuando se trate de conflictos de límites de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma o de la realización del acto que los origine.

Requisitos de la demanda

La Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I de La CPUM, establece los requisitos que debe contener toda controversia constitucional:

La entidad, poder u órgano actor, su domicilio, nombre y cargo del funcionario que los represente.

La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.

Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios.

La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieren publicado.

Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados.

La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y los conceptos de invalidez.

2.4.4 Objeto y finalidad de las controversias constitucionales

Las razones jurídicas contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales (artículo 43) de la Ley Reglamentaria del Art. 105 de La Constitución.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcancen los ocho votos, el Pleno de la SCJN declarará desestimadas dichas controversias. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia (inter partes).

Cuando cualquier autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes puede denunciar el hecho ante el presidente de La SCJN, quien da vista a la autoridad señalada como responsable, para que en quince días deje sin efecto el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda. Si el incumplimiento persiste y el Pleno de La SCJN dijera que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una

norma general o de un acto declarado inválido, podrá solicitar la separación de la autoridad responsable y su consignación ante un juez, así como el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios.

Por otro lado, en caso de controversias constitucionales, no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución (artículo 50).

3.4.5 Ubicación de las controversias constitucionales en la Constitución y la ley

En el caso del recurso de reclamación, éste debe interponerse en un plazo de cinco días y debe contener los agravios y acompañarse con pruebas (artículo 52). Dicho recurso se promueve ante el presidente de la SCJN, quien notifica a las partes para que dentro de un plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo, el presidente de la SCJN turna los autos a un ministro distinto del instructor, a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al tribunal. Cuando un recurso de reclamación se interponga sin motivo alguno, se puede imponer una multa de diez a ciento veinte días de salario.

CAPÍTULO 3. SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 Personalidad jurídica de los municipios

3.1.1 La desaparición de ayuntamientos

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala lo siguiente:

La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Artículo 43.- El derecho a los miembros de los ayuntamientos en los casos a que se refiere el artículo precedente, se otorgará conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:

I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;

II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;

III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;

IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

3.1.2 La suspensión de los ayuntamientos

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México, menciona cuales son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, y son las siguientes:

I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;

II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;

III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;

IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;

V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;

VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

3.1.3 La suspensión del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo individual

También la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, menciona cuales son las causas graves por las que a los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato:

I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;

II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;

III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;

IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;

VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

La Constitución del Estado libre y Soberano de México agrega lo siguiente:

De la Responsabilidad de los Servidores Públicos y del Juicio Político

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

Artículo 131.- Los diputados de la Legislatura del Estado, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia son responsables de los delitos graves del orden común que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su

ejercicio sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y por delitos contra la seguridad del Estado.

Artículo 132.- Tratándose de los delitos a que se refiere el artículo anterior, la Legislatura erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta del número total de sus integrantes si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando la persona haya dejado el cargo, salvo en el caso de prescripción de la acción conforme a la ley penal, los plazos de ésta se interrumpen en tanto el servidor desempeña alguno de los encargos a que se refiere el artículo anterior. En caso afirmativo, el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; si la decisión de éstos fuera condenatoria, el mismo acusado quedará separado definitivamente, y si es absolutoria podrá reasumir su función.

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

Artículo 133.- El Gobernador del Estado, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Si por mayoría absoluta del número total de sus integrantes, en sesión de una u otra, se declara justificada la petición, el magistrado acusado quedará privado de su puesto a partir de la fecha en que se le haga saber la resolución, independientemente de la responsabilidad en que, en su caso, haya incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Consejo de la Judicatura del Estado de México, cuando el caso lo amerite, podrá pedir a la Legislatura o a la Diputación Permanente la destitución de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en términos del Procedimiento que al efecto determine la ley.

Artículo 134.- Los servidores públicos condenados por delitos cometidos con motivo del desempeño de sus funciones públicas no gozarán del indulto por gracia.

Artículo 135.- Se concede acción popular para denunciar ante la Legislatura los delitos graves del orden común en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 131 de esta Constitución.

Artículo 136.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público.

3.1.4 La revocación de ayuntamientos

Cuando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de alguna o algunas de las situaciones previstas en los preceptos de este capítulo, solicitará de la Legislatura local la suspensión de los ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y, en su caso, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros; y dictará las medidas que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y la tranquilidad sociales en el municipio que corresponda.

La Constitución General establece un procedimiento mínimo que, en cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica y legalidad, otorga un derecho de audiencia y defensa a los Ayuntamientos o municipales que pudieran llegar a ser removidos de sus cargos, impidiendo así la intromisión que en algunas ocasiones se presenta por parte de los poderes estatales en la vida municipal.

Existen directrices generales que deben ser tomadas en cuenta por las legislaturas locales como normas mínimas procesales al remover a las autoridades municipales, tratando en todo caso satisfacer las formalidades del procedimiento.

Las llamadas formalidades esenciales del procedimiento encuentran su razón de ser en el despliegue de cualquier actividad que tenga como finalidad encuadrarse en el ámbito jurisdiccional.

En este sentido, la decisión de un conflicto jurídico presupone la inaplazable necesidad de conocer este, y para ello se requiere que el sujeto respecto del que se suscita este, manifieste sus pretensiones. Pero no solo esto es necesario, sino además que el individuo que vaya a sufrir un acto de privación manifieste sus pretensiones opositoras.

Esta oportunidad de defensa u oposición se traduce necesariamente en diversos actos procesales, siendo uno de los principales, la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o la autoridad en su caso.

Sin embargo, “la actividad jurisdiccional no se agota en la formación de la controversia mediante la oposición por el presunto afectado, sino que es menester que se conceda en el procedimiento la oportunidad de probar los hechos en que se finquen las respectivas pretensiones. Por ende toda normatividad procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes en el mencionado conflicto jurídico y, sobre todo, en favor de la persona que va a resentir en su esfera de derechos un acto de privación”¹.

¹ *Ibidem.* P. 152.

CAPITULO 4. EL CARÁCTER DE SERVIDOR PÚBLICO DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 De la Responsabilidad de los Servidores Públicos

4.1.1 Servidores públicos de representación popular

Son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

En delitos del orden común, “los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente”¹.

Por las infracciones administrativas cometidas a esta Ley, Bando y reglamentos municipales, los servidores públicos municipales incurrirán en responsabilidad en términos de La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su capítulo Segundo hace referencia a los integrantes de los ayuntamientos:

CAPITULO SEGUNDO

De los Miembros de los Ayuntamientos

Artículo 118.- Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

¹ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El Municipio Mexicano*, Edit. Porrúa, 1987. P. 182.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Artículo 119.- Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;

V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

Artículo 121.- Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

4.1.2 El Juicio de procedencia y el Fuero constitucional

Para averiguar los antecedentes y aun el origen del fuero, en el sentido de 'privilegio, exención y derecho moral que se reconoce a quien ejerce alguna actividad de representación pública', hay que abrir la puerta y salir, esto es, trasladarse afuera, 'a fueras, al mundo allende el quicio'.

Hay una raíz indeuropea, dhwer-, 'puerta, que, con vocalismo y sufijo, *dhwo - o, da foro, la 'plaza pública', donde suele hacerse mercado.

En Roma, para vigilar y sancionar las transacciones mercantiles, en las plazas se establecían los tribunales. Igual práctica se adoptaba en los tianguis aztecas, donde los jueces oían las querellas de los marchantes.

Posteriormente, en México, así como en Roma, y en todo el mundo, los jueces se limitaron a atender en sus propias instalaciones, pero éstas siguieron conociéndose con el nombre de foros. De ahí que lo judicial también se entienda como forense.

Claro que la voz foro siguió su propia historia, pero la que está ocupándonos hoy es la de la forma fuero.

El étimo inmediato de esta voz es el latín forum “espacio abierto”, “predio sin edificar”; la “vida pública y judicial”, “los 'tribunales de justicia”.

En español, la acepción original (a principios del siglo X) es “lo conforme a la justicia”, “el derecho”.

De ahí se pasó a la de 'compilación de leyes' -que fue el caso del Fuero juzgo-; luego se especializó en 'código privativo de un municipio' y, en abstracto, 'competencia o jurisdicción a que está sometido alguien, conforme a derecho': 'fuero civil, militar o eclesiástico'.

Corominas informa que el vocablo fuero, empleado en muchas acepciones y con sentido muy general, a menudo formaba frases muy estereotipadas y podía en ellas sufrir la pérdida de su vocal final (apócope), lo que ocurría regularmente en la locución a fuero de, y que primero quería decir 'con arreglo al fuero de' un lugar, y después 'a la manera de': por ejemplo, "lo abrazó a fuer de hermano cariñoso".

Los fueros locales, fueros municipales o, simplemente, fueros (en catalán-valenciano furs y en portugués foral, en francés for) eran los estatutos jurídicos aplicables en una determinada localidad cuya finalidad era, en general, regular la vida local, estableciendo un conjunto de normas, derechos y privilegios, otorgados por el rey, el señor de la tierra o el propio concejo. Fue un sistema de derecho local utilizado en la Península Ibérica a partir de la Edad Media y constituyó la fuente más importante del Derecho alto medieval español. También fue utilizado en ciertas zonas de Francia.

Desde el diccionario llamado "de Autoridades", el primero de la Real Academia Española, por alusión al forum, la 'plaza' de los romanos, se designaba como foro la 'parte del escenario opuesta a la embocadura o más distante de ella'.

Derivados de fuero abundan en nuestra lengua: el sustantivo forista (o fuerista) 'persona versada en el estudio de los fueros'; el adjetivo foral, 'perteneciente o relativo al fuero', 'norma o institución que se rige por un derecho histórico mantenido por la ley'; forense, que otrora significó 'público y manifiesto' y ahora es todo lo 'perteneciente o relativo al foro', como el médico encargado de las necropsias.

Forero, -ra, del latín forensis, 'lo relativo al fuero' o 'lo que al fuero se conforma', 'dueño de una finca dada al foro', 'persona obligada a pagar foro', antes 'perchero, -ra o tributario, -ria; 'persona que cobraba las cuotas debidas por fuero o derecho; (se ha perdido la expresión "moneda forera").

Conforme a lo señalado en el Diccionario de Términos Parlamentarios del Congreso de la Unión la expresión "fuero constitucional" se ha tratado de eliminar de nuestra Ley Suprema, ya que el "desafuero" ahora se llama "declaración de procedencia", gracias a la reforma de 1982, que incluye esta expresión en el Artículo 111 constitucional, perteneciente al Capítulo IV, que se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

A pesar de esto, el fuero técnicamente aún subsiste, al menos para los diputados y senadores, ya que en el Artículo 61 Constitucional ubicado en el Capítulo II Del Poder Legislativo, se establece la obligación del Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, a quienes se considera inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

En fin que el bien o mal llamado "fuero" es, en principio, una garantía en favor de los servidores públicos cuyo enjuiciamiento debe someterse a jueces especiales, previéndose además de que no procedan durante el periodo de su encargo acusaciones falsarias o sin fundamento que le impidan desempeñarse libremente en el ejercicio de su función.

La declaración de procedencia – conocida también con el nombre de antejuicio - es la manifestación que hace el Congreso de la Unión al examinar hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los funcionarios de alto nivel, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal aplicable a los que puedan incurrir en delitos federales y se presenta en forma de decreto de la Cámara de Diputados, afectando la situación de un servidor público, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto.

Si se decide judicializar la declaración de procedencia, se tendría que pensar en un mecanismo que no "contaminara" al órgano jurisdiccional competente, evitando de esa forma que estuviera impedido para conocer en momentos posteriores de las posibles impugnaciones al proceso penal o administrativo que se siguiera contra un funcionario que hubiera sido desaforado. Por ejemplo, la decisión sobre el retiro del fuero podría dejarse en manos de una sala ad-hoc de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por tres ministros; eso no representaría un obstáculo para que la misma corte, sesionando en pleno, pudiera conocer de un eventual recurso interpuesto contra alguna de las secuelas del procedimiento que se abriría en caso de considerar procedente el retiro del fuero.

La Judicialización del Desafuero evitaría las sospechas sobre el posible uso partidista del mismo con el objetivo de eliminar a adversarios políticos, sobre todo hasta en tanto el Ministerio Público no tenga autonomía frente a los poderes ejecutivos federal y locales.

El tema del Juicio Político merece una consideración aparte, pues en efecto, como lo señala Andrade, es un rasgo propio del sistema parlamentario. ¿Estamos dispuestos a ir introduciendo elementos de ese sistema en la Constitución y a perfeccionar los ya existentes? La respuesta debería ser afirmativa si somos capaces de quitarnos las anteojeras que todavía nos hacen

pensar que los sistemas políticos deben ser puros, o presidenciales o parlamentarios, o centralistas o federales, o monárquicos o republicanos. A veces olvidamos que el mejor régimen político es el que sea funcional, y que la pureza de los sistemas está muy bien, si acaso, en los libros de texto, pero casi nunca resulta útil para la realidad política. En el caso de México, la funcionalidad del sistema político, a partir del fuerte y novedoso peso del Poder Legislativo, debe conducirnos hacia la introducción de algunas características parlamentaristas, como la moción de censura o la figura del jefe de gabinete.

El mayor valor del libro de Eduardo Andrade es que nos enseña de dónde venimos, en dónde estamos actualmente situados y hacia dónde podemos avanzar en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos. No es poco si tenemos en cuenta los tiempos de confusión, encono y mala fe que parecen caracterizar a nuestra vida pública por momentos. El rigor en el análisis y la claridad de pensamiento que están presentes en cada página del libro de Andrade son características que siempre se agradecen, pero que destacan más ante escenarios políticos como el nuestro; por eso es tan gratificante y tan recomendable su lectura.

Es importante aclarar que declaración de procedencia sólo procede en casos de responsabilidad penal, con lo que quedan excluidos de este concepto tanto la responsabilidad civil, como la acusación que da pie al procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional, que se presenta por la Cámara de Diputados ante la de Senadores.

Por una parte, la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de los diputados para declarar la procedencia, sino que es tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

“La no declaración de procedencia tampoco equivale a la exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando”².

El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal ha procedido a consignar al servidor inculcado ante el juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

Cuando un funcionario goza de una licencia o una comisión, ésta no equivale a la declaración de procedencia, por lo que en el supuesto de que sea inculcado y consignado por presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión, ni ninguna otra orden, hasta que La Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia de la acusación, ya que la licencia no constituye más que un permiso de separarse de su cargo provisionalmente.

El artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra dos tipos de privilegio para los legisladores.

El primero refiere a lo que se conoce como la libertad de discurso, irresponsabilidad o inviolabilidad de opinión, en virtud de la cual no pueden ser procesados, detenidos o reconvenidos por lo que digan o escriban en el ejercicio de su cargo.

Al segundo privilegio, la doctrina y la jurisprudencia le han llamado fuero constitucional, declaración de procedencia o inmunidad parlamentaria, y consiste

² GUTIERREZ ZALAZAR, Sergio Elías. "*Impacto de las reformas al artículo 115 constitucional en las relaciones municipio-estado*" en el Municipio en México. Brigitte Bohem de Lameiras (coord.) El Colegio de Michoacán, 2007. P. 14.

en una protección que exime a diputados y senadores de ser detenidos o procesados por haber cometido delitos, antes o durante el ejercicio de su cargo.

Esta protección únicamente cesa cuando la cámara de diputados, constituida en jurado de procedencia, autoriza que el legislador sea sometido a proceso penal ("declaración de procedencia").

El Poder Judicial de la Federación ha establecido; antes y después de 1982, en que se reformara integralmente el título cuarto de la constitución; que el fuero constitucional es una prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, en virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos Tribunales Colegiados de Circuito, "han sostenido que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara a la que pertenecía; y que mientras no exista declaración, es indudable que dicho diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de hechos delictuosos que se le imputen"³.

En ese orden de ideas, el Poder Judicial de la Federación insiste en que la licencia concedida a un diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero; en que el fuero no es renunciable; y en que sería absurdo pretender que el permiso o licencia deroga o suple una prevención constitucional expresa.

Estos argumentos, expresados en diversas tesis jurisprudenciales, han sido criticados por algunos especialistas y han formado parte de los debates en torno a

³ *Ibidem.* P. 114.

la reciente declaración de procedencia contra el ex diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Juvenal Bejarano Martínez.

Las principales tesis, de quienes consideran que el goce de licencia lleva implícita la pérdida o suspensión del fuero constitucional, son:

a) que el fuero se otorga al cargo y no a la persona del legislador, por lo que al dejar de desempeñar la función esta persona, por licencia o permiso, cesa su privilegio,

b) que al concederse licencia a un legislador, se llama a su suplente, quien asume al rendir la protesta respectiva, el carácter de diputado o senador, revistiendo tal acto a esa persona de la inmunidad referida, y, por consiguiente, no podrían tener fuero simultáneamente dos personas que tienen conferido el mismo cargo,

c) que el artículo 112 constitucional precisa que "no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 (entre los que se encuentran diputados y senadores al Congreso de la Unión y diputados a la Asamblea del Distrito Federal) cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo"⁴; redacción que robustece el hecho de que cuando el legislador goza de licencia; esto es, cuando está separado de su cargo; no es inmune.

Partiendo del reconocimiento de que el fuero constitucional, como textualmente lo denomina el artículo 61 de la Constitución, tiene como finalidad proteger el funcionamiento normal de los tres poderes constitucionales y del Instituto Federal Electoral -y de manera específica el del Congreso de la Unión y el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal- y que, por tanto, no protege a las

⁴ *Ibidem*. P. 118.

personas físicas, por sí, sino a las instituciones; para resolver el dilema habría que analizar en que medida afectaría al Congreso General (compuesto por 628 personas) o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (integrada por 66 diputados), el que esporádicamente, como ha ocurrido al menos en los últimos sesenta años, alguno de sus miembros, que hubiere obtenido licencia para separarse de su cargo, sea acusado de la comisión de delito o delitos.

Todo parece indicar, tanto en el terreno teórico como en el práctico, que no ocurriría nada grave; que omitir someter -bajo un nuevo marco constitucional- a declaración de procedencia a un diputado o senador que disfrute de licencia, no vulneraría u obstruiría la función legislativa. Es decir, la permanencia y la funcionalidad de las Cámaras no serían perjudicada por la circunstancia de que sin necesidad de declaración de procedencia, alguno o algunos de sus integrantes fueran procesados o detenidos, siempre y cuando previamente hubieren solicitado y obtenido una licencia o permiso para dejar, así sea temporalmente, de desempeñar sus actividades parlamentarias.

Y aunque tampoco pudieran existir elementos irrefutables de juicio para precisar una afectación al funcionamiento del Congreso o de la Asamblea Legislativa con la situación inversa, o sea con la de que el legislador con licencia, en lo futuro, deba de continuar siendo sometido al juicio de procedencia, por el escaso número de casos de tal naturaleza -lo que haría del asunto una discusión bizantina- siempre será mejor la otra opción, puesto que con ella se daría oportunidad al implicado, al solicitar licencia, de someterse tácitamente a la jurisdicción de los tribunales, evitando de esta manera el procedimiento de declaración de procedencia, y, consecuentemente, el escándalo mediático-político que le denigra personalmente; que impacta injusta y desfavorablemente en su partido y en su grupo parlamentario; y que pone innecesariamente en entredicho a la clase política del país, en su conjunto.

En bien de la política -que debemos dignificar y desarrollar- y del impacto que esta actividad humana tiene en la sociedad, se contextualiza esta propuesta, y es lo que la distingue de otros planteamientos que respecto al tema se han formulado con anterioridad.

Dar una salida digna al legislador que; sin prejuzgar sobre su culpabilidad o responsabilidad; enfrenta el conflicto personal e institucional que supone una acusación penal, a través de la solicitud y obtención de licencia, es ética y políticamente lo más aconsejable, lo más conveniente y lo más decoroso; además de que, como hemos dicho, en nada vulneraría la integridad y funcionalidad del poder público al que pertenece, el que, por el contrario, se vería beneficiado en su imagen con la reforma que se propone.

En todo caso, si el legislador que se encuentre en esa hipótesis (acusado de la comisión de uno o varios delitos) no desea pedir licencia, será porque estima que su defensa ante la Cámara de Diputados logrará una declaración de no haber lugar a proceder, o porque, a pesar de todo, prefiere enfrentar las consecuencias de la declaración de procedencia y de su eventual desafuero forzado.

En virtud de lo anterior, y con apoyo además en el artículo 135 de la Constitución federal, formulamos la siguiente iniciativa:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112.- No se requerirá de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, o que, tratándose de diputados o senadores al Congreso de la Unión o de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, siendo acusados de haberlo cometido en cualquier otro tiempo, obtengan licencia para separarse de sus funciones.

Haciendo una comparación de fuero y desafuero tenemos las siguientes características:

EL FUERO	DESAFUERO
<p>El fuero es una institución jurídica procesal por la cual, atenta la función pública que desempeña o desempeñó una persona debe ser juzgada frente a una infracción penal, por determinado juez o tribunal, según la jerarquía del funcionario, de acuerdo a especiales disposiciones que se contienen en nuestra legislación, en la Ley Orgánica de la Función Judicial y el Código de Procedimiento penal y en algunas especiales.</p> <p>El fuero es de excepción expresa y por lo mismo sólo se aplica para los casos expresamente puntualizados en la misma Ley.</p> <p>El fuero establece competencia privativa o sea exclusiva el asignado como juez para conocer el delito cometido por el funcionario. Otro carece de competencia y esta solemnidad inallanable cuya violación causa nulidad procesal.</p> <p>Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.</p> <p>El fuero es un privilegio para</p>	<p>El desafuero es el acto jurídico mediante el cual a una persona aforada se le retiran sus privilegios.</p> <p>En el Derecho moderno el fuero le garantiza a un representante popular elegido en una democracia la libertad y autonomía necesarias para el desempeño de su función, protegiendo al funcionario público de posibles injerencias de otros poderes, o de terceros interesados en impedir o estorbar el ejercicio de su cargo. El fuero nació como forma de protección de los miembros del poder legislativo de denuncias o amenazas, comúnmente del poder ejecutivo, con la finalidad de controlar por medio de la fuerza a un poder que debe ser independiente.</p> <p>El desafuero o juicio de procedencia se impone cuando se presume y fundamenta que el funcionario ha cometido un delito. Con el desafuero se elimina la restricción procesal que impide que sea juzgado, y se le puede por ende juzgar como a cualquier ciudadano.</p> <p>Por lo general, el fuero sólo limita en cuanto a acusaciones penales. Puede juzgarse por la vía civil o administrativa al funcionario con fuero, e incluso sometérsele a juicio político.</p> <p>Enfocándonos al procedimiento, como ya hemos señalado, la declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral Los Consejeros de la Judicatura Federal Los Secretarios de Despacho Los Jefes de Departamento Administrativo Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal

<p>salvaguarda de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes, y no un excluyente de responsabilidad. Las iniciativas de ley de los congresistas mexicanos concuerdan en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sustituir la palabra fuero constitucional por el de inmunidad parlamentaria. 2. Acotar el fuero constitucional cuando se trate de delito flagrante o grave. 3. Que el Presidente de la República sea sujeto a juicio político, y 4. Que sean incluidos como sujetos de juicio político los demás servidores públicos no contemplados actualmente en la ley: los procuradores. <p>La base constitucional que rige actualmente el fuero constitucional está plasmada en las siguientes bases legales: Base constitucional: Artículos 13, 61, 108, 109, 110 y 111. Base legal: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 11, 12 y 22.</p> <p>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Base reglamentaria: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Regula los aspectos no considerados por la Constitución ni por la Ley Orgánica; es decir, el procedimientos de sus trabajos, el orden de las discusiones, el funcionamiento de las fracciones parlamentarias, derechos y obligaciones de los miembros, entre otras cuestiones, con lo cual se</p>	<p>El Jefe de Gobierno del Distrito Federal</p> <p>El Procurador General de la República</p> <p>El Procurador General de Justicia del Distrito Federal</p> <p>El Consejero Presidente y</p> <p>Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral</p> <p>Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero, se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados, en los siguientes casos.</p> <p>Quando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público siempre y cuando se cumplan los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.</p> <p>Para tales efectos la sección instructora debe practicar todas las diligencias para poder establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección, por lo que, si al concluir el plazo señalado no se ha rendido el dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.</p> <p>Si a juicio de la sección, la imputación resulta notoriamente improcedente, lo comunica inmediatamente a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.</p> <p>Dada la cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.</p> <p>AUDIENCIA. El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, la asamblea conoce del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político. Esto es:</p> <p>En dicha audiencia la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia.</p> <p>La Secretaría da lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga sus puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la sección instructora.</p>
---	---

<p>coordinan los asuntos y pormenores internos del Congreso mexicano</p>	<p>Posteriormente se concede la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicita, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.</p> <p>El denunciante puede replicar, y si lo hace, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.</p> <p>El denunciante o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor son retirados del recito y se procede a la discusión y votación de las conclusiones propuestas por la sección instructora.</p> <p>Si la Cámara de Diputados declara que si se procederá contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, en caso contrario, no habrá lugar a ningún procedimiento mientras subsista el fuero, pero la declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>Por lo que toca a los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de diputados, se remite a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo.</p> <p>Cuando el proceso penal en contra de un servidor publico, se sigue sin haberse satisfecho el procedimiento, la Secretaría de la misma Cámara o de la comisión permanente está obligada a girar oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, para que sea suspendido el procedimiento en tanto se plantea y resuelve la procedencia.</p>
--	--

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela dice en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, que el concepto de la palabra fuero es multívoco, es decir, tiene varias acepciones, desde que puede entenderse, una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el “fuero juzgo”, o los famosos “fueros de Aragón”, o también puede delimitar una competencia o jurisdicción entre dos órganos de tribunales, como sucede en el caso de “fuero federal” y del “fuero común”, que es

la esfera de competencia de los tribunales locales. Pero existe el “fuero constitucional”, que es estar exento de jurisdicción común por el tiempo en que desempeñen sus cargos de algunos servidores públicos, esto quiere decir que no rige la impunidad, sino solo su inmunidad durante del tiempo del encargo. Y en palabras del constitucionalista Felipe Tena Ramírez es que “no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren a menos que previamente los autorice la correspondiente Cámara de la Unión”⁵.

Este fuero constitucional se debe concebir bajo dos aspectos, el de la inmunidad y el de no procesabilidad. El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme al artículo 61, que dice: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas...”. Y en el ámbito local, el artículo 27 de la Constitución de Michoacán dice: “Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y no podrán ser reconvenidos por ellas”⁶, aquí se refiere también a la inmunidad, sólo que en lo particular le veo otros alcances, ya que la Constitución federal señala que “jamás podrán ser reconvenidas por ellas”, y la Constitución local prescinde de la palabra “jamás”.

El otro caso de “fuero-inmunidad” se refiere o proviene en el ámbito federal, del segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución Mexicana, que ordena: “... El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común...”. Y tratándose del ámbito local, es la Constitución de Michoacán la que otorga ese fuero al gobernador del estado en el segundo párrafo del artículo 104, que a la letra dice: “... El gobernador del estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución, o a la Constitución General de la

⁵ Burgoa Orohiela, Ignacio. *Ob cit.* P. 211.

⁶ *Idem.*

República, por manejo indebido de fondos federales y estatales, y por delitos graves del orden común...”⁷.

De lo anterior se desprende que por disposición constitucional sólo se concede el fuero de la inmunidad a los diputados, a los senadores y a los gobernadores de la entidades federativas, de ahí en fuera nadie más tiene derecho a poseerlo y sólo son los diputados y senadores en el ámbito federal y los diputados locales en el ámbito estatal, así como los gobernadores, los que poseen los dos fueros, el de la inmunidad y el de la no procesabilidad.

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios o servidores públicos que con él están investidos y que en el ámbito federal señalan los artículos 110 y 111 de la Ley Fundamental, así como en el ámbito estatal lo son los señalados en el artículo 109 de la Constitución de Michoacán, como son el gobernador del estado, los diputados al Congreso local, los magistrados al Supremo Tribunal de Justicia, el secretario de Gobierno, el oficial mayor, el Procurador de Justicia y el Tesorero del estado.

Después de hacer este somero análisis sobre el fuero, no entiendo cómo la diputación de Michoacán hizo declaraciones el martes 25 del presente mes de noviembre y aparecidas en este diario Cambio de Michoacán al día siguiente sobre que diputados por acotar fuero de funcionarios. Legisladores propusieron reformas para quitar esta figura al secretario de Gobierno y los consejeros electorales, siendo que estos servidores públicos ya lo tienen acotado, al sólo tener el fuero de no procesabilidad, que según opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este es un privilegio conferido a determinados funcionarios públicos para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, otorgándoles la previa declaración de procedencia.

⁷ *Ibidem.* P. 213.

4.1.3 Diversos tipos de responsabilidad jurídica

Desde el inicio de la actividad política de la humanidad, la sociedad siempre ha tenido la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, y baste recordar a los éforos en Esparta y los nomofilacos en Atenas, que de cierta manera vigilaban a los que ahora calificaríamos de altos funcionarios y tenían, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. También podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitaciones.

La frase responsabilidad de los funcionarios, calificados actualmente como servidores en la reforma del título IV de la Constitución federal promulgada en diciembre de 1982, posee varios significados que es necesario precisar brevemente como punto de partida de este breve trabajo.

Dicha responsabilidad, por otra parte, está estrechamente vinculada con la situación jurídica de un sector de los funcionarios a los cuales se considera necesario proteger para evitar que sus actividades se vean dificultadas por la acción de otros funcionarios o los órganos del poder a los cuales estos últimos pertenecen. Estos instrumentos tutelares reciben la denominación de inviolabilidad e inmunidad, conocida la segunda entre nosotros con el nombre indebido de "fuero constitucional".

Responsabilidad penal: se refiere al daño social que deriva del acto de un determinado agente.

Responsabilidad civil: se vincula a un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular, respecto al cual puede solicitarse ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

Responsabilidad administrativa: se atribuye exclusivamente a los servidores públicos, por incumplir sus obligaciones establecidas en la LFP.

Responsabilidad política: al igual que la administrativa, sólo es atribuible a los servidores públicos, pero únicamente a los funcionarios públicos que precisa el artículo 110 constitucional, cuando sus conductas lesionen los intereses públicos fundamentales.

Responsabilidad profesional: Sólo es imputable a los profesionistas, quienes además de responder por sus propios actos en los términos establecidos, lo harán también por los actos de los auxiliares o empleados que estén bajo su inmediata dependencia y dirección, si sus instrucciones causaren el daño o no dieran las instrucciones adecuadas.

Cada uno de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás.

Inmunidad parlamentaria "prerrogativa de los senadores y diputados a cortes, que los exime de ser detenidos, procesados o juzgados, sin orden del respectivo cuerpo legislador, salvo en determinados casos".

Muchos de nosotros ante tamañas desproporciones nos preguntamos cómo puede ser, hasta cuándo va a seguir todo esto, quién le va a poner un tope o cómo se le puede poner un tope a semejante evidente delincuencia pública en la toma de decisiones "que nos concierne a todos" -ya que juegan para ellos mismos, para su propio rédito y placer, con el patrimonio y con la vida -en todos sus rangos y áreas- de todos y cada uno de los argentinos.

El "eje de las tres ies" que planteo en esta obra -inmunidad, impunidad e indolencia social- son una conjunción conceptual que clarifica mucho de toda esta maraña de cosas complejas, pero no tanto, que nos inunda y preocupa a diario.

Interpretar un universo perdido en tan difíciles laberintos de los sistemas que bien nos supimos imponer es parte de la aventura social a la que nos hemos avocado.

Qué término juntar con cuál otro, qué área de ese universo integrar a cuál otra área, en fin, comenzar a desandar las complejidades que nos impusimos y que hacen de la resolución de los problemas de relación entre el individuo y su mundo de lo público un tema muy difícil, se resuelve con la creación de "ejes" de conceptos intelectualizados, y el eje de las tres ies ataca en ese sentido conjuntos que pareciera son imposibles de resolver o modificar, pero no es así.

Existen algunos tipos de inmunidad:

La inmunidad diplomática se refiere a los beneficios de inmunidad o inviolabilidad que goza un diplomático sobre su persona y el país en donde reside y se desempeña oficialmente, la exención de impuestos y de la jurisdicción civil y criminal respecto con los tribunales locales.

Estos beneficios fueron convenidos históricamente en reconocimiento a que el diplomático representa a una soberanía diferente y que el ejercicio legítimo de sus funciones no le será innecesariamente impedido.

La inmunidad Diplomática está regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

La inmunidad de jurisdicción de los Estados tiene como objetivo determinar si es posible someter a un Estado, sujetos o bienes a la jurisdicción de los tribunales de otro. Cuando se trata de sujetos nos referimos principalmente a las inmunidades que gozan los diplomáticos y cuando se trata de bienes a las naves y las aeronaves las cuales se rigen por las normas del Estado de su nacionalidad.

El tema de la Inmunidad de la Jurisdicción de los Estados adquiere cada vez una mayor importancia, dado el incremento de las relaciones internacionales privadas de naturaleza comercial e industrial teniendo como participante al Estado.

La inmunidad de jurisdicción es resultado o consecuencia directa de la soberanía del Estado, el cual es un atributo esencial del mismo.

Inmunidad penal. En el campo penal la igualdad jurídica ha significado la consagración del doble principio de que a todos los hombres se les aplican las mismas leyes y de que todos son objeto de idéntica protección penal. Principio que sólo admite excepciones relativas a los jefes de Estado, diputados, senadores y diplomáticos. Las inmunidades parlamentarias fueron concedidas en su origen como un medio de reforzar la situación precaria de las, asambleas elegidas frente al poder. Los posteriores progresos de los Parlamentos hacen que su justificación sea menos evidente y a veces se consideren más bien como privilegios que se otorgan los mismos interesados, según la doctrina más reciente.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En realidad era innecesario expedir una ley reglamentaria del procedimiento del juicio político, toda vez que la Constitución Federal lo señala en sus artículos 111, 112, 113 y 114, por lo tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al retomar lo ya expuesto en la Carta Suprema y pretendiendo el procedimiento lo hace más confuso, así la Ley Federal subraya que:

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser

sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Considera que es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Destaca que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- El ataque a la libertad de sufragio
- La usurpación de atribuciones

Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia, a la que alude la presente le estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Art. 8°.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

En el capítulo II; Procedimiento en el juicio político, se estipula que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7°, de la ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5° de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

“La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes”⁸.

Nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

La existencia de sistemas de control y fiscalización de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier

⁸ GARCIA CACERES, Francisco. *Ob cit.* P. 120.

régimen democrático. Los Servidores Públicos pueden ser de elección o por designación; analicemos sus semejanzas y diferencias:

SERVIDORES PUBLICOS POR ELECCION	SERVIDORES PUBLICOS POR DESIGNACION
<p>SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:</p> <p>A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;</p> <p>B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;</p> <p>C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y</p> <p>D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema</p>	<p>El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la</p>

<p>descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones</p>	<p>laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.)</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen cuando el servidor público desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo 111 de la Ley Suprema. Asimismo, cabe señalar que cuando se presente una nueva denuncia contra un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales, se deberán acumular hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, de los que se formularán en un solo documento las conclusiones que comprenderán el resultado de todos ellos</p>
--	---

4.1.4 De la categoría de los integrantes del ayuntamiento como servidores públicos

La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en su Capítulo III, Sanciones Disciplinarias y Procedimiento Administrativo para aplicarlas, determina que:

Artículo 45.- En las dependencias de la Administración Pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos a los que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Dichas quejas o denuncias se remitirán a la Secretaría en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas, quedando facultada la propia Dependencia para establecer las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas, salvo las relativas a las quejas y denuncias contra los servidores del Gobierno Municipal, serán fijadas por los Ayuntamientos respectivos.

Lo propio harán, en la esfera de su competencia los Poderes Legislativo y Judicial a través de sus organismos competentes.

Artículo 46.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, tienen la obligación de respetarla y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a que se refiere el artículo anterior y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.

Artículo 47.- El Consejo de la Judicatura, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los

servidores públicos, del Poder Judicial derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 42 de la presente ley, así como aplicar las sanciones contempladas en el presente Capítulo, por conducto del superior jerárquico, en los términos de su correspondiente Ley Orgánica.

Lo propio hará la Legislatura, respecto a sus servidores y conforme a la Legislatura respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley.

Los ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo para aplicar sanciones disciplinarias, previa instrucción de los procedimientos por el Órgano de Control Interno Municipal.

Artículo 48.- Los Servidores Públicos de la Secretaría, que incurran en responsabilidad administrativa, serán sancionados conforme al presente Capítulo por el órgano que disponga el reglamento interior.

Artículo 49.- Las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria consistirán en:

- I. Amonestación;*
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;*
- III. Destitución del empleo, cargo o comisión;*
- IV. Sanción económica;*
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y perjuicios a la

administración pública, será de uno a diez años, si el monto de aquéllos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.

“La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa para el Titular de la Dependencia, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación o Fideicomiso Público en los términos de esta Ley, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”⁹.

4.1.5 De la necesidad de protección jurídica a los actos de gobierno en materia del Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos mediante el juicio de procedencia

Las responsabilidades administrativas resarcitorias, tendrán por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, mismas que se fijarán en cantidad líquida exigiéndose se solventen de inmediato.

Estas responsabilidades se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y en su carácter de créditos fiscales, tendrán la prelación que corresponda, en los términos de los ordenamientos fiscales aplicables.

⁹ *Idem.*

Tratándose de servidores públicos, además de lo dispuesto por este artículo procederá en su caso, la aplicación de sanciones administrativas disciplinarias en los términos del Capítulo Tercero de este Título.

La Secretaría, en funciones de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección como instrumentos y mecanismos de que dispone en el ejercicio de sus atribuciones, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrá fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la federación y los municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública del Estado, del municipio o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos.

La Secretaría es competente para fincar responsabilidades administrativas resarcitorias a presidentes, tesoreros y demás servidores públicos municipales, en los términos del párrafo anterior cuando se trate de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de los concertados o convenidos con la federación y los municipios.

Las Responsabilidades a que alude el artículo anterior, se fincarán:

I. A los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades administrativas;

II. A los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares; y

III. A los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo anterior.

Los presuntos responsables garantizarán con el embargo precautorio en forma individual el importe de los pliegos preventivos, a reserva de la calificación o constitución definitiva de la responsabilidad.

El fincamiento o Constitución definitiva de responsabilidades que regula este capítulo, será resuelto por la Secretaría o por el órgano de control interno correspondiente.

Para el fincamiento que alude el párrafo anterior deberá estarse al procedimiento administrativo que establece el artículo 59 de esta ley ya sea que las confirme, modifique o cancele.

Son aplicables estas disposiciones a los servidores públicos de los poderes Legislativo y Judicial y de los municipios, observándose lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley.

La Secretaría podrá dispensar las responsabilidades relativas en los términos del artículo 58 de esta Ley.

La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de doscientas veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado, por incosteabilidad práctica de cobro.

Las facultades de la autoridad para construir responsabilidades en los términos de este capítulo, prescriben en la misma forma que para los créditos fiscales establecen las leyes de la materia.

4.1.6 Responsabilidad de Servidores Públicos de Elección Popular

Deben de estar emanadas –las responsabilidades- en estos rubros:

Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido.

Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos de su competencia, así como cumplir las leyes y la normatividad aplicable al manejo de recursos públicos.

Utilizar los recursos asignados y las facultades atribuidas, exclusivamente para los fines que fueron concedidos.

Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando documentación e información.

Custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

Observar buena conducta tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de su función.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a las disposiciones jurídicas o administrativas, para que el titular dicte las medidas procedentes, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

Abstenerse de ejercer las funciones del empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.

Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado falte sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

4.1.7 Responsabilidad de Servidores Públicos por Designación

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de éstos, con la previa autorización del órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción respecto a los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros en términos de la Ley de Ciencia y Tecnología.

Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas referidas formen o hayan formado parte.

Abstenerse (hasta un año después de que se haya retirado) de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al del mercado, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas relacionadas con éste, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas

actividades se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público y que implique intereses en conflicto.= cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar su desempeño imparcial.

Desempeñarse sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas relacionadas con él.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas que tienen relación con él.

4.1.8 El servidor público que tome posesión de su cargo debe declarar sus bienes

La Legislatura del Estado y el Consejo de la Judicatura del Estado, llevarán el registro de la manifestación de bienes de sus servidores públicos y la Secretaría el de los servidores públicos del Poder Ejecutivo de conformidad con esta ley y disposiciones aplicables.

Para los efectos del registro, cada Poder determinará de conformidad a su legislación, los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

Tienen la obligación de presentar Manifestación de Bienes ante los órganos competentes, en la forma y plazos establecidos por la presente Ley, y bajo protesta de decir verdad:

En los Ayuntamientos: Jefes de Departamento o sus equivalentes a la Administración Pública Estatal, Secretarios, Tesoreros, Regidores, Síndicos, Presidentes, así como todos aquellos que manejen, recauden o administren fondos o recursos estatales, municipales o federales.

Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:

a) Dirección, supervisión, inspección, auditoría, seguridad, vigilancia, custodia, fiscalización, procuración y administración de justicia y readaptación social;

b) Representación legal titular o delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal;

c) Manejo de fondos estatales o municipales;

d) Custodia de bienes y valores;

e) Atención o resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias o autorizaciones;

f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y

g) Efectuar pagos de cualquier índole.

Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo de los Organismos Auxiliares, Empresas de Participación Estatal o Municipal o de Fideicomisos Públicos, precisarán durante el mes de febrero de cada año, cuales son los servidores públicos obligados a presentar Manifestación de Bienes por tener a cargo una o más de las funciones antes señaladas.

En las mismas circunstancias, procederán además en el Poder Legislativo y Judicial y en los Ayuntamientos: así como los Tribunales Administrativos y del Trabajo, por conducto de sus respectivos Presidentes.

Asimismo deberán presentar Manifestación de Bienes los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

El servidor público que en su Manifestación de Bienes faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta ley, será suspendido y cuando su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años.

4.1.9 Que al momento de protestar se comprometa a rendir un informe periódico de su gestión

La Manifestación de Bienes deberá presentarse en los siguientes plazos:

I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;

II. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del cargo;

y

III. Durante el mes de mayo de cada año.

Si transcurrido los plazos a que hacen referencia las fracciones I y III no se hubiese presentado la Manifestación correspondiente, sin causa justificada se aplicará al servidor público, previa instancia sumaria que conceda garantía de audiencia al omiso o extemporáneo, una sanción pecuniaria consistente de quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del citatorio, será separado de su cargo, previa notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, para que proceda en los términos de la Ley.

Para el caso de que se omita la Manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos de Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción pecuniaria consistente de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público o inhabilitarlo por un período de uno a seis años, o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea.

En la Manifestación inicial y final de Bienes se señalarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las Manifestaciones anuales se señalarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición, en todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la manifestación.

La Secretaría podrá realizar análisis contable-financieros de las manifestaciones de bienes presentadas por los servidores públicos, a efecto de determinar la veracidad de su contenido y existencia de un probable incremento en su patrimonio. Si del análisis realizado resultaren irregularidades, iniciará el procedimiento administrativo conforme al artículo 59 de este ordenamiento.

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la propia Secretaría formulará ante ésta, la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a su derecho convenga.

El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los derechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de aquellas, en el que se expresarán los motivos de la inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para el efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea dicho documento.

Serán sancionados en los términos que dispongan el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

Para los efectos de esta Ley y del Código Penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que acredite que estos bienes los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Para los efectos de la persecución penal por enriquecimiento ilícito, la Secretaría hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el servidor sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes

adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo en su encargo o por motivos del mismo.

Los Poderes Judicial y Legislativo, y los Ayuntamientos, actuarán en lo conducente respecto a sus servidores conforme a las disposiciones que se establecen en el presente capítulo. Para los efectos de esta Ley, se considera obsequio todo bien que reciban con motivo de sus funciones los servidores públicos, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.

4.1.10 Que en el ámbito municipal se establezca una contraloría.

Con este apartado, se regulan con más amplitud las causas de responsabilidad política y el procedimiento del juicio político, particularmente este último, consignado en su capitulo normas de carácter sustantivo y adjetivo o procesal, que definen su distinción con respecto al antejuicio o declaración de procedencia por responsabilidad penal de los servidores públicos con fuero, que en la Ley vigente se confunden, sin considerar que el primero constituye un auténtico juicio, se juzga y se condena en tanto que en el otro, o sea el antejuicio, solo se instaura para retirar el fuero o protección constitucional de ciertos servidores, como inmunidad relativa en razón de sus funciones, para sujetarlos a las Leyes y Tribunales Penales del orden común, sin prejuzgar sobre las conductas relativas.

En estos apartados, sobre juicio político, declaración de procedencia o antejuicio, se incluyen algunos principios de orden sustantivo regulando con más amplitud los procedimientos ante la Legislatura del Estado, mismos que se considera sugerir como adecuación en lo conducente a los procedimientos relativos que al respecto se regulan, en el Capítulo XIV, denominado *De la Substanciación de las Acusaciones contra los Funcionarios que gozan de Fuero Constitucional*, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

En el Título Tercero, particular relevancia representa la conveniencia de ampliar el esquema de obligaciones o código de conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. El incumplimiento de dichas obligaciones queda reiterado en la Iniciativa respecto de la Ley vigente, que configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de sanciones administrativas relativas, con la variante de ahora los órganos competentes serán los que la propia administración, y los que corresponda en los Poderes Legislativo y Judicial como de los Ayuntamientos Municipales.

En estos términos y en un esquema modernizador más adecuado a la Legislación Estatal, se pretende constituir a la Secretaría de la Contraloría como órgano Aplicador de La Ley en el campo de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, radicando el poder disciplinario en los órganos de la propia administración, conservando la corresponsabilidad que en esta materia deben tener las dependencias de la Administración Pública respecto de sus propios servidores y aquella que les corresponde en su carácter de coordinadoras de sector, respecto a los servidores de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos que le resultan coordinados que podrán conocer e investigar a través de sus órganos de control interno. Para tal fin, se delimitan competencias atendiendo a la naturaleza de las sanciones, pero reservando el campo de actuación de la Secretaría de la Contraloría como dependencia globalizadora en los asuntos que revistan gravedad y trascendencia.

En este apartado se conservan las sanciones disciplinarias de la Ley vigente tanto las de naturaleza correctiva como la amonestación y la multa ahora conceptuada como sanción económica, y las de naturaleza expulsivas o depurativas como la destitución e inhabilitación, cuya finalidad persiguen como lo

indica su propia naturaleza el retirar del servicio público a los servidores sancionados, reservando la aplicación de la inhabilitación exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

El mismo criterio a su vez se sigue respecto de los servidores públicos municipales, radicando la aplicación de la Ley y el poder disciplinario o sancionador de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados, quienes aplicarán las sanciones a través de sus Presidentes Municipales, cuestión que obedece también al principio constitucional de autodeterminación y libertad municipal.

Resulta también como un aspecto relevante y novedoso para la Legislación Administrativa en el Estado, y para sus funciones como contralor, la inclusión de un apartado especial que regula el fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias mencionadas con anterioridad, toda vez que buscan reparar o resarcir los daños y perjuicios estimables en dinero, que se causen a la hacienda pública o al patrimonio de los organismos del sector auxiliar y fideicomisos estatales.

Esta especie de responsabilidad se fincará a través de pliegos preventivos por los órganos de control en el ejercicio de sus funciones de inspección, fiscalización o auditoría y su pago quedará garantizado a través del embargo precautorio, mismo que podrá realizarse a través del procedimiento administrativo de ejecución (facultad económico-coactiva del Estado) que regula y establece para los créditos fiscales el Código Fiscal del Estado y sin perjuicio de la calificación o constitución definitiva de esta especie de responsabilidad por parte de la Secretaría de la contraloría que podrá confirmarlas, revocarlas o cancelarlas en su caso, a través de la sustanciación de las formalidades del procedimiento administrativo que para efectos disciplinarios se regula en la propia iniciativa dando oportunidad de audiencia, pruebas y alegatos a los presuntos responsables respeto a las garantías de legalidad y audiencia que deben privar en todo procedimiento.

CONCLUSIONES

CAPITULO I

El municipio es un órgano de gobierno que surge de representación popular. Es una parte importante del engranaje de la administración gubernamental por ser la dependencia más cercana a la gente, e incluso, es la que de alguna forma se lleva los aplausos de la buena administración pública o a veces, el repudio de la sociedad, aunque a veces no tenga injerencia en ciertas acciones de gobierno.

Como sea, el órgano municipal es una instancia con representación jurídica para ejercer el poder público. Sin duda, los municipios no solamente deberían de tener más autonomía, sino mayores facultades a fin de que sean estos los que administren más y mejor ciertas áreas, como por ejemplo, la seguridad pública y sobre todo, sus propios recursos que le son devueltos por la Federación en raquíticas sumas comparadas con lo que aportan al país en impuestos.

CAPITULO II

Conforme ha ido pasando el tiempo, el régimen municipal ha ido variando, se le han ido proporcionando nuevas facultades de gobierno y mayores responsabilidades, sin embargo, es poco lo que deberían de tener como espacio del ejercicio del poder público, especialmente si consideramos que es el municipio el que tiene un contacto directo con la comunidad pues ahí es donde los ciudadanos realizan infinidad de trámites, permisos, gestiones.

Claro que al desprenderse los gobiernos Federal y Estatal de ciertos poderes en torno a los municipios van a ver disminuidas sus influencias sobre éstos, de ahí que sea difícil considerar mayor autonomía municipal y por ello, continuaremos observando ese cuadro de marginalidad entre los diferentes niveles de gobierno, que no tienen razón de ser.

CAPITULO III

Dado que el municipio es dependiente de los gobiernos estatal y federal, a veces se cometen abusos jurídicos sobre las alcaldías al grado de desaparecerlos, e incluso crear unos nuevos. Esto lleva sin duda a que se presenten conflictos jurídicos por no acatar las disposiciones legales y se ven tanto los gobiernos estatales como los municipios en controversias constitucionales que llegan incluso hasta la Suprema Corte.

Por ello, sería importante que no hubiera diferencias jurídicas si se le diera mayor autonomía a los municipios y maniobra de gobierno, se terminarían tantos juicios, sin embargo, a veces privan primero los intereses políticos que el beneficio y la razón jurídica a favor de la sociedad.

CAPITULO IV

La Constitución Política de nuestro país posee algunos elementos que pasan por la incongruencia política y jurídica, violando sus propios términos. Por ejemplo, señala lo que es un servidor público, los enuncia incluso, pero no se tratan entre ellos de la misma forma, aun cuando hayan sido electos por los mismos ciudadanos a quienes representan unos y otros.

En ese sentido, me gustaría enumerar las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El Artículo 108 Constitucional remarca claramente en su último párrafo haciendo alusión al primero que se reconocen como servidores públicos a los “representantes de elección popular”, entonces en ese rubro quedarían los presidentes municipales síndicos y regidores.

SEGUNDA. Si existe una diversidad y semejanza entre diversas categorías de los Servidores Públicos, se debería de dar la misma “inmunidad” a éstos,

independientemente del nivel de gobierno en el que se encuentren, sobre todo si emanan de una elección popular.

TERCERA. No se juzga de la misma forma a la hora de “castigar” a los servidores públicos, pues mientras se les identifica jurídicamente como servidores a diversos personajes del ámbito federal, estatal y municipal, no gozan éstos últimos del respeto jurídico que disfrutaban sus “colegas” servidores públicos.

CUARTA. El artículo 110 Constitucional señala que *los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.* Lo lamentable es que no se considera a los municipios en este apartado, lo que da pauta a que haya un abuso jurídico hacia las alcaldías por parte de los rangos superiores de gobierno.

QUINTA. No se aplica ni en la teoría ni en la práctica el primer apartado del Artículo 115 Constitucional que a la letra dice: *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:*

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

Es claro que el abuso jurídico que se llega a cometer contra las alcaldías contrapone el principio republicano y democrático emanado en la misma Constitución y sustentado en el artículo señalado. Al grado de aprehender a integrantes del gobierno municipal por presuntos delitos sin que medie orden de aprensión judicial dejando a la deriva los intereses de la sociedad que los eligió.

SEXTA. Uno de los abusos considerados en la misma Constitución emana de la misma primera cláusula, cuando señala que... *“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”*. Por lo tanto, la representatividad jurídica queda excluida en los municipios y no se protege con el fuero a los integrantes del ayuntamiento como a un gobernador, diputado o cualquier otro nivel de gobierno.

SEPTIMA. La autonomía de los municipios no es tanta, debido a que hay un abuso de poder desde los gobiernos estatales y Federal, pues de ellos emana por ejemplo la seguridad pública, de la cual el ayuntamiento a veces será simplemente pasivo en esa responsabilidad, así lo señala la misma Constitución en su artículo 115. Por ello, no hay ni autonomía ni independencia en el ejercicio de gobierno.

OCTAVA. La ley en México no se mide en la misma proporción sino en base a intereses políticos y jurídicos, en ese sentido los ayuntamientos quedan excluidos de privilegios y a merced de la voracidad de los gobiernos estatales y del Federal, pues una alcaldía tiene responsabilidad jurídica, pero no los mismos derechos que otros órganos de gobierno.

NOVENA. La idea sería otorgar más independencia jurídica a los ayuntamientos a fin de que sean más responsables de sus actos, pero al mismo

tiempo tengan el respaldo jurídico de sus acciones a fin de evitar abusos por parte de los demás órganos de gobierno.

DECIMA. Propongo que en el artículo 115 Constitucional haya un párrafo en el cual se especifique que los municipios tienen las mismas responsabilidades jurídicas que los estados, pero sobre todo, los mismos regímenes de defensa jurídica a fin de evitar más intervenciones y “manoseo” a las alcaldías tal y como se les da en la actualidad por parte del gobierno Federal y de los gobiernos estatales.

Siendo la redacción actual del artículo 110 párrafo segundo de la siguiente manera:

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

Debiendo quedar una vez que se haya hecho la adición de la siguiente manera:

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Los Ayuntamientos Municipales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”

A) BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALVAREZ Bernal, María Elena. ***Municipio y democracia***. Ediciones EPESSA. México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Et. Al. La Reforma Municipal en la Constitución, México, Edit. Porrúa, 2006.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, ***El desafuero en el sistema constitucional mexicano***, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

ANNINO, Antonio. ***Soberanías en lucha***, en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI, México. 2004.

_____. ***Pueblos, liberalismo y nación en México***. En Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI, México. 2004.

_____. ***El Jano bifronte mexicano: una aproximación tentativa***. En Annino, Antonio-Buve, Raymond, El liberalismo en México, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany, Lit, 2003, pp. 177-186.

BARRAGÁN, José. ***Principios del federalismo mexicano***. 1824. Edit. Patria México, 1999.

BURGOA, Ignacio. ***Derecho constitucional mexicano***. Edit. Porrúa. México, 2001.

CABRERO Mendoza, Enrique, ***La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales***, México, Porrúa/CIDE, 1995.

CAMOU, Antonio. "***Gobernabilidad y Democracia***" En Nexos No. 170, Febrero 1992, Pags 56 y ss.

CALZADA Padrón, Feliciano. ***Reformas al artículo 115 constitucional***. Edit. Porrúa. México, 1983.

CASTORENA, J. Jesús. ***El problema municipal mexicano***. México, edit. Cultura, México, 1996.

CÓRDOBA. Arnaldo "Federalismo y Democracia" en Cuadernos de NEXOS No. 70 México abril de 1994. págs. III-IV.

CORDOVA, Efrén. ***Curso de gobierno municipal***. Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico, 1999.

CHIARAMONTE, José Carlos. ***Modificaciones del pacto imperial***. en Annino, Antonio-Guerra, François-Xavier (coordinadores), Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX, Siglo XXI, México. 2004.

FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal., México, INAP, 1988.

FERNANDEZ Ruiz, Jorge. ***Servicios públicos municipales***. México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, 2002.

GARCIA CACERES, Francisco. "Desintegración y suspensión de Cabildos". En Revista de Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, MEXICO, año 11, núm. 10, Julio-Agosto de 2006.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "La Desaparición de Ayuntamientos" en Estudios Jurídicos en honor de Roberto Mantilla Molina, Edit. Porrúa, 1984. La intervención federal en la desaparición de poderes. México, UNAM, 2003.

GUTIERRE SALAZAR, Sergio Elías. "Impacto de las reformas al artículo 115 constitucional en las relaciones municipio-estado" en el Municipio en México. Brigitte Bohem de Lameiras (coord.) El Colegio de Michoacán, 2007.

GUILLÉN López, Tonatiuh. **Los Municipios y el Presidencialismo en México**. Diálogo y Debate, núm. 2, julio-septiembre de 1997.

GUERRA, François-Xavier. **México: del Antiguo Régimen a la Revolución**, Fondo de Cultura Económica, México. 2005.

MERINO Huerta, Mauricio. **Fuera del Centro**. Universidad Veracruzana, Xalapa, México. 2002.

PAOLI Bolio, José Francisco. **Estado y Sociedad en México, 1917-1984.**, Ediciones Océano, 1985. Segunda Edición, 1986. P. 118.

QUINTANA Roldán, Carlos F. **Derecho municipal**. Edit. Porrúa. México, 2005.

HERNÁNDEZ Gaona, Pedro. **Derecho Municipal**. UNAM. México, 2007.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio Mexicano, Edit. Porrúa, 1987.

RUIZ Massieu, José Francisco. ***Nuevo derecho constitucional mexicano***. México. Porrúa, 1983. P. 87.

_____. ***Estudios de derecho político de estados y municipios***. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa, 1986. P. 154.

_____ y Valades Diego. ***Nuevo Derecho Constitucional Mexicano***, 4ª edición. México, Edit. Porrúa, 2003.

SEGAL Aaron. "El Federalismo y el Futuro Mexicano". En Revista Comercio Exterior Vol. 26 No. 12, México, Diciembre de 1976, pag 1419.

PEÑA RAMIREZ, Felipe. "La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 de la Constitución considerada desde el punto de vista de la autonomía del municipio libre" en El Municipio en México, Brigitte Bohem de Lameiras (coord.), El Colegio de Michoacán, 2004.

THOMSON, Guy. (1993). ***La 'bocasierra'; ¿cuna del liberalismo? Tres municipios serranos entre 1855 y 1889***. En Annino, Antonio-Buve, Raymond (coordinadores), ***El liberalismo en México***, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany.

TORRES Estrada, Pedro. ***La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección***. UNAM. México, 2005.

LIT, BUVE, Raymond, ***Transformación y patronazgo político en el México rural, continuidad y cambio entre 1867 y 1920***. En Annino, Antonio-Buve, Raymond (coordinadores), ***El liberalismo en México***, Cuadernos de Historia Latinoamericana No. 1, Germany, Lit, 2003, pp. 143-176.

VALENCIA Carmona, Salvador. ***El Municipio en México y el mundo.***
UNAM. México, 2005.

ZICCARDI, Alicia. ***La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas.*** México, Porrúa/UNAM, 1999.

B) Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México

C) Documentos

Estudios municipales No. 15. Centro nacional de estudios municipales.
Secretaría de Gobernación. México, 1987.

Estudios municipales No. 19. Centro nacional de estudios municipales.
Secretaría de Gobernación. México, 1987.

D) INTERNET

<http://www.e-local.gob.mx> (29 de abril de 2008: 13:27 hrs.).