



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN

"FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO CON LA REFORMA
DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTICULO 115 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;
RUBEN SANTIAGO HURTADO PEÑA

ASESOR: LICENCIADO ROBERTO TINAJERO BARRERA

FEBRERO DE 2005





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“EL FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO CON LA REFORMA
DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

RUBÉN SANTIAGO HURTADO PEÑA

ASESOR: LICENCIADO ROBERTO TINAJERO BARRERA

FEBRERO DE 2005

GRACIAS

A MIS PADRES:

JOSEFINA PEÑA CARRILLO

Ejemplo de trabajo y fortaleza

PEDRO HURTADO GALVAN

Que se quedó a la mitad del camino en
contra de su voluntad.

A MI ESPOSA:

GUADALUPE GRANADOS DAVILA.

A quien le debo todo por tomarse el deber
de quererme

A MIS HIJOS:

MIRIAM, RUBEN y LUPITA

Que son extensiones de mi
propia existencia.

A MI ASESOR DE TESIS:

LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA

Gran amigo y profesionalista.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS
QUE APARECIERON EN MI VIDA
PROPICIANDO EL MOMENTO EN
EL QUE AHORA ME ENCUENTRO.

**A MI QUERIDA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO:**

QUE AL DARME UN LUGAR EN SUS SALONES DE
CLASE, ME DIO UN LUGAR EN LA VIDA.

CONTENIDO

INDICE

FORTALECIMIENTO AL MUNICIPIO CON LA REFORMA DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Págs.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. Antecedentes históricos del municipio.....	1
1.2. La Nueva España, confederación de municipios.....	7
1.3. El Ayuntamiento precursor de la Independencia de México.....	9
1.3.1. Los Intendentes.....	10
1.4. El municipio en el México independiente.....	11
1.5. Época prerrevolucionaria.....	13
1.6. Normatividad del municipio en la Constitución de 1917.....	14

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

2.1. Naturaleza jurídica del municipio.....	23
2.2. El municipio como forma descentralizada por región.....	28
2.3. El municipio como nivel de gobierno.....	30
2.4. El municipio como poder público.....	32
2.4.1. Elementos integradores del municipio.....	35
2.4.2. El municipio como ente jurídico.....	39
2.5. Libertad y autonomía municipal.....	44

CAPÍTULO TERCERO

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

3.1. El Ayuntamiento como órgano de gobierno.....	47
3.1.1. Atribuciones del Ayuntamiento.....	50

3.2. La Administración Municipal.....	53
3.2.1. La Secretaría del Ayuntamiento.....	55
3.2.2. La Tesorería Municipal.....	56
3.2.3. La Comandancia de Policía.....	57
3.2.4. Función Conciliadora y Calificadora del Ayuntamiento.....	58
3.3. Organización de la administración pública municipal.....	59

CAPÍTULO CUARTO

EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

4.1. Antecedentes relevantes a las reformas de la Constitución Federal.....	65
4.2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1928 a 1976.....	66
4.3. La reforma del 3 de febrero de 1983 y su comentario.....	69
4.4. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987 al año 2001.....	76
4.5. Trascendencia de la reforma del 23 de diciembre de 1999.....	85
4.6. El municipio, punto de partida del desarrollo mexicano.....	87
4.6.1. El ingreso estático y el egreso dinámico en los municipios.....	91
4.6.2. Las funciones gubernamentales en el municipio mexicano.....	93
4.7. Perspectiva actual del municipio en México.....	95

CONCLUSIONES.....	100
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	107
--------------------------	------------

LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	109
------------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Son escasos los estudios que otorgan importancia al municipio y al derecho municipal. Si bien es cierto que el municipio mexicano tiene antecedentes romanos, españoles y virreinales, también lo es que ha adquirido por su estructura, su ámbito de competencia y sus finalidades propias y especiales, una existencia peculiar que lo hace un auténtico, real y verdadero poder público.

En el primer capítulo "EL MUNICIPIO EN MÉXICO" se contiene la reseña histórica del municipio, desde sus orígenes en Roma, España y Alemania, hasta su llegada a América y a México, donde el Ayuntamiento castellano es el que da vida al municipio colonial, que fue la institución jurídica de que se valieron los españoles para fundar la conquista del Nuevo Mundo, siguiendo la historia del municipio y su integración en la legislación hasta llegar a la Constitución de 1917, en cuyo Congreso se dieron los debates más apasionados y prolongados, primordialmente por que los constituyentes se vieron ante la tarea de plasmar e incluir las aspiraciones y expectativas que dieron origen a la lucha revolucionaria y debieron concretarse en su conclusión.

En el segundo capítulo "EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA" se aborda la temática referente a la naturaleza jurídica del municipio, en donde también se analiza al municipio como forma de descentralización por región, como poder público, como nivel de gobierno recurriendo al estudio de los elementos

integradores del municipio y como ente jurídico, concluyendo con el estudio de la libertad y autonomía municipal. De tal manera que se expone al municipio, gobierno y administración municipal, desde diversas concepciones, analizando los aspectos más importantes que en cada una confluyen, resaltando sus atributos como ente jurídico colectivo.

El capítulo tercero "ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL" se refiere al estudio de los elementos que constituyen la esencia del gobierno municipal, considerando por un lado al Ayuntamiento como órgano colegiado de integración plural y como elemento político y por otro, a la administración municipal como órgano técnico encargado de proporcionar los servicios públicos esenciales para el bienestar y desarrollo de la comunidad.

El capítulo cuarto "EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" se dedica a estudiar las reformas de que ha sido objeto el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abordando con especial trato la reforma de 23 de diciembre de 1999 y su trascendencia. Sirviendo todo ello para establecer una amplia perspectiva del municipio en la actualidad para hacer juicio respecto de su propia existencia y funcionamiento como base y punto de partida del nuevo federalismo y del desarrollo de la nación mexicana.

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. Antecedentes históricos del municipio.

El Municipio como institución jurídica, nació a la vida jurídica en Roma. Durante el florecimiento del gran imperio fue entendido el municipio como lo observa nuestro sistema constitucional mexicano, es decir como base administrativa y política.

Las primeras leyes que rigen a los municipios se dieron en la época de Tarquino el *Soberbio* y fueron coleccionadas en un código papiriano. El municipio adquirió con su propia legislación, un carácter diferente al del estado.

En Roma existían dos clases sociales predominantes, los patricios y los plebeyos, los primeros controlaban el sistema y concentraban todo el poder. La Ciudad de Roma constituyó un estado hostil a toda reforma que desquiciara su organización. En el año 494 a.C. los plebeyos quisieron poner fin a la desfavorable situación y abandonaron la ciudad retirándose al *Monte Sacro*. Al ver el estado de

las cosas, los patricios cedieron estableciendo dos, luego cinco y finalmente diez *tribuni plebis* elegibles solo por plebeyos. Estos nuevos magistrados junto con otros dos los *aediles plebis* se encargaron de los derechos e intereses de los plebeyos.

El poder político o *imperium* fue una obsesión para los romanos. Pronto se dieron cuenta de que la guerra era un medio para obtenerlo y así conquistar otras ciudades. La idea del *imperium* les hizo concebir la manera de conservar la ciudad vencida bajo su dominación, es decir bajo su *imperium* y poco a poco y conquista a conquista surgió el imperio romano y el régimen municipal.¹ Para ello crearon dos formulas mediante las cuales lograron imponer su dominio, estas son: la de los súbditos o *Dediti* y la de los aliados o *Foederati* o *Socii*. A través de esta última una comunidad subordinada al imperio conservaba su autonomía por medio de dos leyes: Ley Julia Municipal de 90 a.C. y la Plautia Papira de 89 a.C., en Roma se distinguieron cuatro tipos de municipios:

Los que tenían el derecho a la ciudadanía, completo *optimo jure*.

Los que sólo tenían parte de él.

Los que conservaban su propia legislación y.

Los que conservaban la de Roma: los *difuni facti*.

Los elementos del municipio en Roma fueron: un *territorium*, un *populus*, que se manifestaba en asamblea general un poder organizador, *curia* cuerpo

¹ Francisco Bartolini, *Historia de Roma*, Citado por Moisés Ochoa Campos, p. 61

deliberante integrado por magistratura, y una *legislación* propia o igual a la de Roma.

El surgimiento jurídico de la mayoría de nuestras instituciones se dio en Roma, los romanos las llevaron a la península Ibérica y los españoles castellanos las trajeron a América. Quizá ningún otro territorio sufrió tantas invasiones en la antigüedad como la Península Ibérica. Reynaldo Robles Martínez sostiene que “El municipio subsiste en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos respetan, en algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores”.² En España para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el *fuero municipal*, es decir: la Ley que regulaba la vida de la localidad. La suprema autoridad en la localidad se atribuía a la asamblea de vecinos: al cabildo abierto, ahí se vigilaba el manejo de la administración del municipio y se designaban a los funcionarios que ejercían las responsabilidades oficiales, quienes de acuerdo con su función recibían el nombre de alcaldes o justicias, jurados o fieles, alguaciles, alarifes y almotacenes. A través de los fueros o cartas puebla, los gobernantes fijaban libertades a las villas.

El rey Alfonso X, *el Sabio*, de Castilla y de León fue quien inicia a restringir las facultades de los consejos municipales e impone cuantiosos tributos a los

² Robles-Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 48.

municipios. Con la promulgación de las siete partidas los burgueses se apoderaron de los Ayuntamientos y dieron final a los cabildos abiertos.³

Posteriormente el rey Alfonso XI, *el Justiciero* emitió el ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, donde socavó las libertades municipales.

El monarca Enrique III, *el Doliente*, en 1396, designa a los corregidores, especie de alcaldes nombrados por el rey, para debilitar aún más al municipio.⁴

Sin embargo, expulsados los árabes de España en 1492, con la recuperación de Granada, el municipio tiene que defenderse ahora de los caudillos que participaron en la reconquista, los cuales habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo necesario delimitar los feudos y los municipios, surgiendo así, leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.⁵

Los reyes vieron ahora en el municipio a un aliado para controlar a los señores feudales; aunque los reyes principian a intervenir en la vida de los municipios limitando sus derechos. El último intento que se efectuó con el objeto de salvaguardar los privilegios y libertades del municipio fue en la época de Carlos V, el 31 de octubre de 1520. Por parte de las comunidades castellanas de Toledo

³ Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. *El municipio mexicano*, México, 1997, p. 83.

⁴ Álvarez-Gendín, Sabino. *Manual de derecho administrativo español*, Editorial Bosch, Barcelona 1994, p. 129.

⁵ Ortiz de Zuñiga, Manuel. *El libro de los alcaldes y los ayuntamientos*, Editado por el Instituto de Administración Local, Madrid, 1978, p. 14.

Segovia, Ávila y Salamanca, la rebelión estaba encabezada por la ciudadanía de Toledo. Finalmente fueron vencidos el 23 de abril de 1521 en la Batalla de Villalar donde fueron degollados Juan de Padilla, Juan Bravo y Pedro Maldonado.

Con la derrota de Villalar, la suerte del municipio español cambio por completo, pues se impuso el autoritarismo centralista.

Ahora bien; al abordar el tema del municipio en América, debe considerarse que Colón salió del Puerto de Palos de Moguer en 1492 en busca del país productor de oro, plata y especias. El resultado fue el descubrimiento de tierras que podían producir en abundancia no imaginada, todo lo que los descubridores querían. Pero no fue sólo eso lo que encontraron, había seres humanos y esto creaba un nuevo problema.

El problema jurídico era en dos sentidos: primero hasta dónde tenía derecho España sobre las nuevas tierras y segundo, el trato que se debía dar a los hombres del Nuevo Mundo. El Papa Paulo III se colocó del lado del humanismo del trato que debía darse a los hombres de América en 1537 mediante su bula *sublimis deus*.⁵

En cuanto a los derechos de España, esto fue discutido y terminado a través de la bula *Inter Caetera* del Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, en

⁵ Floris-Margadant, Guillermo. *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 7ª ed. Editorial Esfinge, México, pp. 44 y 55

donde no se comprendería el carácter de mero notario mayor de reyes de parte del Papa. cuando este en la bula, prohíbe a los otros reyes de Europa o de toda cristiandad emprender nada en las indias ni entrometerse en la colonización y evangelización de los naturales bajo pena de excomunión.

Cristóbal Colón, en su primer viaje, realizó su primera fundación que fue el fuerte de Navidad: este fue en América el primer sitio poblado por europeos. En el segundo viaje se da la creación de municipios, surgiendo la primera ciudad insular. La Isabela, hoy República Dominicana el 27 de noviembre de 1493. Esta constituyó el primer municipio americano. El 6 de agosto de 1496 se funda la Nueva Isabela, ciudad que Fray Nicolás de Ovando cambió a su sitio actual y le cambió el nombre por el de Santo Domingo de Guzmán.

Tras la conquista de Cuba, su gobernador Velázquez en 1512, fundó la Villa de Nuestra Señora de Baracua, primer municipio en la isla y luego primera capital de Cuba. En 1513 fundó la Villa de Bayamo, en 1514 las Villas de Sancti Spiritus, Trinidad y Santiago, Puerto Príncipe y en 1515 fundó San Cristóbal de la Habana que en 1519 se convirtió en la capital de Cuba.⁷

Se puede decir que la colonización del Nuevo Mundo se realizó por medio de la institución municipal y de esa manera se fue desarrollando el régimen virreinal en todo el continente, pues más tarde llegó también el municipio a tierra

⁷ Ochoa-Campos, Moisés. La reforma municipal. Editorial Instituto, Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras México, 1981, p. 134.

firme, es decir a la América Continental. El primer municipio de América lo fue el de la Villa Rica de la Veracruz (hoy conocido como la antigua a 10 kilómetros del puerto), fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Narra Bernal Díaz del Castillo que para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.⁵

El segundo municipio establecido y fundado fue en el estado de Puebla, en Tepeaca, y luego el tercero que es de hecho el primer Ayuntamiento metropolitano, el de Coyoacán.

1.2. La Nueva España, confederación de municipios.

El Ayuntamiento de Veracruz de 1519, fue la fuente del poder que constituyó la conquista de México. Los Ayuntamientos eran instrumentos de Cortés. Los cabildos se celebraban en su casa. El Ayuntamiento expedía ordenanzas que incluían su territorio e inclusive más regiones de Veracruz. Gran importancia tuvieron los municipios en la Nueva España ya que al rechazar a Cristóbal Tapia en 1521 que había sido designado para gobernar la Nueva España, con amplias facultades para recibir información sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes, sirvieron para legitimar el

⁵ Díaz del Castillo, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. Editorial Herrero Hermanos, México, 1995, p. 92.

poder de Cortés y lo sostuvieron mientras no había sido designado Gobernador y Capitán de la Nueva España.

Cita Toribio Esquivel⁹ que de haber seguido Cortés al mando de la Colonia, el régimen municipal habría evolucionado en un gobierno parlamentario. En las actas de cabildo de la Ciudad de México del 3 de junio de 1524, del 22 de febrero y 20 de Julio de 1526, se aprecia que en todas las villas de españoles de la Nueva España nombraron procuradores que las representaran en los casos de interés general.

Carlos V, en real cédula de 25 de julio de 1530, neutralizó este tipo de organización al disponer: "En atención a la grandeza y nobleza de la Ciudad de México y que en ella reside el Virrey, Gobierno y Audiencia de la Nueva España y fue la primera ciudad poblada de la Nueva España y fue la primera ciudad poblada en Cristiano. Es nuestra merced y voluntad y mandamos que tenga al primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España como las tienen en nuestros reinos la Ciudad de Burgos y el primer lugar después de la justicia, en los congresos que se hicieron por nuestro mandado por que sin el no es nuestra intención ni voluntad que se puedan juntar las ciudades y villas de las Indias". Así en una forma muy sutil, Carlos V, prohíbe que las villas puedan realizar reuniones a través de representantes.

⁹ Esquivel-Obregón, Toribio. Apuntes para la historia del derecho en México. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 328.

1.3. El Ayuntamiento precursor de la Independencia de México.

Rolland comenta que "Fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política".¹⁰ A pesar de todo, el Ayuntamiento en la Nueva España tuvo poder de decisión propia y así el Cabildo de la Ciudad de México, lejos de mostrarse sumiso, cuestionó las abdicaciones de Bayona mediante las cuales Carlos IV y su hijo Fernando VII renunciaron al trono de España a favor de Napoleón, señalando enérgicamente que las renunciaciones eran nulas por que iban en contra del derecho de los pueblos de darse sus propias instituciones, ya que no fueron voluntarias sino forzadas.

Los criollos trataron de que la Nueva España asumiera su soberanía y se mantuvieron independientes de la dominación francesa. El Ayuntamiento adoptó el papel de líder; el Virrey Iturrigaray manifestó su interés de apoyar las peticiones del cabildo y su importancia por la organización de Juntas en la Nueva España que sustituyeran al gobierno usurpador del trono español.

El Virrey convocó a una junta de notables el 9 de agosto de 1808, a la que asistieron miembros de la Audiencia, el Consulado, el Arzobispado, la Inquisición y el Ayuntamiento, en la que el Sindico del Ayuntamiento, Francisco Primo de Verdad explicó la petición del Ayuntamiento capitalino para convocar a Cortes

¹⁰ Rolland, M.C. *El desastre municipal*. Editorial Cultura, México, 1991, p. 54.

Generales, basándose en que el pueblo como fuente y origen de la soberanía, debía asumirla depositándola en un gobierno provisional que ocupase el vacío por la ausencia y destronamiento voluntario de los reyes de España.¹¹ El Ayuntamiento de México pretendía ser considerado representante de la soberanía de la Colonia y convocar a un congreso de Ayuntamientos para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.¹² El partido opositor fue el de los españoles peninsulares, que veían en peligro sus privilegios y el control que tenían sobre la Audiencia, el Arzobispo y la Inquisición. Para neutralizar las ideas de libertad, los peninsulares atacaron al Virrey deponiéndole el 15 de septiembre. La inquisición tachó de herejía el principio de soberanía. Primo de Verdad, fue hecho prisionero en la cárcel del obispado y encontrado muerto el 4 de octubre de 1808.

1.3.1. Los Intendentes.

José de Gálvez llegó a la Nueva España con el carácter de visitador especial y asociado con el Virrey Croix. Ambos proponen al monarca, establecer "Intendencias", con las mismas características que tenían en España, pedían suspender a los Alcaldes Mayores y a los Corregidores, acusándoles de que se quedaban con buena parte de los tributos para obtener ganancias resultantes de los excesivos precios. El 4 de diciembre de 1763, se promulga la "Ordenanza de

¹¹ Riva-Palacio, Vicente. México a través de los siglos. Editorial Cumbre, México, 1996, tomo II p. 43

¹² Padrón-Calzada, Feliciano. Municipio Libre. Editorial UNAM, México, 1993, p. 40

Intendentes". Dicha ordenanza modificó la organización político administrativa imperante hasta entonces en el Virreinato. Este fue dividido en doce intendencias a cuyos territorios se les denominó provincias, con el nombre de la ciudad que fuese su capital. Las doce provincias o intendencias fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Arizpe. Las alcaldías mayores y los corregidores desaparecieron y solo en los Ayuntamientos que fueren cabecera de intendencia, el intendente asumiría la función de intendente corregidor y presidiría el Ayuntamiento. En los pueblos españoles, se conservaron los alcaldes ordinarios elegidos por los cabildos. En los pueblos de indios que fuesen cabezas de partidos se pondrían subdelegados, también llamados jueces de los pueblos, nombrados por los intendentes y debían ser forzosamente españoles. En conclusión, la expedición de la Ordenanza de Intendentes de 1786, obedeció en lo político al propósito de concentrar las instituciones de gobierno dentro de un régimen que impidiera toda tendencia particularista y asegurara el dominio español de la Nueva España, inspirada en el sistema político francés de la época, al mismo tiempo que ampliaba la autoridad de los virreyes y limitaba la de los Ayuntamientos.

1.4. El municipio en el México independiente.

La normatividad del municipio en el México independiente, puede ser agrupada en dos grandes etapas históricas: la anterior a la Constitución de 1917 y la que se inaugura con esta Constitución revolucionaria.

En la primera etapa quedan incluidos los siguientes ordenamientos: Constitución Española de Cádiz de 1812; Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto de Apatzingán; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Plan de la Constitución Política de 1824; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyectos de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

Todos estos ordenamientos contienen en sí el reflejo y descripción de la época a la que pertenecen. De tal forma que invariablemente están inmersos en conflictos sociales de proporciones nacionales. Por lo que cada uno a su manera, trata de resolver los conflictos sociales y políticos que marcaron el tiempo en que fueron promulgados. Y en lo que hace al municipio, es hasta la Constitución de 1836 en donde el municipio es regulado directamente, aunque quedó casi ahogado por los departamentos, prefectos y sub-prefectos, debido a la centralización del poder que venía desde la Constitución de Cádiz y subsistiría hasta la promulgación de la Constitución de 1917.

La Constitución de 1917, replanteó el aspecto municipal en todos los sentidos. En el Congreso Constituyente se tenía la idea de dar libertad y fortaleza al municipio como ámbito de gobierno equiparables a los de las entidades y la federación. El problema surgió cuando llegó la tarea de plasmar en el artículo 115 de la Constitución General lo concerniente al municipio. Diversos y variados fueron

los argumentos expuestos y finalmente se llegó a la fórmula cuya esencia incluso ha llegado hasta nuestros días.

1.5. Época prerrevolucionaria.

Al estabilizarse el país luego de derrotar al Imperio, las instituciones se empezaron a restablecer, los poderes de las entidades federativas se estructuraron política y administrativamente.

Por lo que toca al municipio que no fue incluido en algunas Constituciones, no se le instituyó de manera expresa, todas lo dan por establecido, se refieren a él de una u otra forma, dando por hecho su establecimiento y regulación. Y efectivamente las Constituciones locales lo establecían, aunque nada más de nombre sin darle libertad ni gobierno autónomo. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los Ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían de cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando de un agente o gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representaran; estos agentes tuvieron diferentes denominaciones, según la entidad, generalmente eran conocidos como jefes políticos o prefectos, en Guanajuato se llamaban jefes de policía, en Jalisco directores políticos, en Sonora prefectos populares y en Tamaulipas visitadores, sus funciones eran similares en todo el país y las principales eran:

1. Ser autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno estatal;
2. Sujetar y centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.
3. Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.
4. Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía y controlar las elecciones.

Por esto, los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo de los municipios, por ello la lucha fue en contra de ellos, en los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo a sus autoridades locales y excluyendo al gobierno central de los asuntos de competencia exclusiva de los municipios. Por ello la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la revolución, ideal que está latente en los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios.

1.6. Normatividad del municipio en la Constitución de 1917.

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro se destaca la parte que dedicó al municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el municipio mexicano.

El Proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe, con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. El Proyecto establecía:

ART. 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por los ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado.

La comisión adicionó este artículo, el miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de su municipio. Los

conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.¹³

Como se observa, la parte final de la fórmula propuesta por don Venustiano Carranza fue convertida en la fracción I, la parte inicial del artículo y fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II que motivó los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente.

El diputado Rodríguez González inició el debate al temer que la libertad municipal llevase a la anarquía en la educación. Como profesor de primaria expresó falta de capacidad de los municipios, en materia educativa y propuso: "Se suprime la palabra libremente y se agrega un inciso IV que diga que en lo relativo a la enseñanza, se sujetará a las leyes del estado (federación)".

Heriberto Jara, diputado integrante de la comisión redactora del proyecto, defendió sus puntos de vista acerca del municipio. Señaló: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada..." "no demos libertad por una parte y le restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por

¹³ Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917. Tomo II, p. 873

que entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en la Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo”.

El diputado Rafael Martínez de Escobar apoyó lo anterior por que en su concepto la libertad municipal era aparente, ya que el municipio recaudaría todos los impuestos, pero en el fondo con la facultad que se le da al estado (entidad federativa) para nombrar vigilantes que supervisan las recaudaciones y su contabilidad establece una intervención directa e inmediata del estado (entidad federativa) sobre el municipio al que mantiene así subordinado.

El diputado José Álvarez que había sido Presidente de Zamora, pondera la fórmula propuesta y critica la duplicidad de oficinas recaudadoras, aseverando que no produce ninguna ventaja, califica al sistema anterior de falsa institución económica municipal, pues los municipios elaboraban sus presupuestos y los enviaban para su aprobación y sin revisarlos se autorizaba un porcentaje de lo que pedían y por eso los presupuestos asignados eran insuficientes. Justifica la intervención de los inspectores y explica que deben ser de la Contaduría Mayor de Glosa y su función sería la de vigilar la contabilidad municipal.

El diputado Reynoso habló en contra del proyecto, manifestando su temor de que las entidades federativas o el municipio abusaran de sus facultades. El estado (entidad federativa), podría intervenir directamente obstruccionando constantemente el desenvolvimiento de los municipios, o bien dijo; que al verse los

municipios con dinero. quisieran disponer de todo para ellos sin dar dinero al gobierno estatal.

Pronunciándose en contra del proyecto, el diputado Zepeda Medrano que había sido Tesorero en Coahuila, dijo que las tesorerías municipales eran un desorden, un desbarajuste con empleados ineptos.

El diputado Medina, secretario de la comisión intervino varias veces para defender el proyecto. Dijo que no se debe permitir que las entidades federativas o la Federación tutorien al municipio por que lo nulifican. Propuso que no se imponga la clasificación de los impuestos por órgano, esto es, federales, estatales y municipales. El diputado Lizardi señaló: Si los Ayuntamientos no tienen libertad económica y no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres, por lo que propuso: "Los municipios recauden los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local, pero suprimiendo la palabra todo, por que podría suceder que a un estado le conviniese un sistema y a otro estado otro sistema hacendario".

El diputado Calderón propuso que: "La legislatura del estado señale el ramo de la riqueza que debe gravar el municipio y la que sea propia del estado, que cada quien mande en su oficina de rentas, así las dificultades del estado se resolverían dentro del estado, de otra manera nuestra República no será federal, será un conglomerado de municipios en el campo económico que ocurrirán a México ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

El diputado Avilés apoyó el proyecto, dijo que los municipios señalaran los mismos gravámenes, además de que si se cobran las contribuciones sólo por el municipio, será más cómodo por que los gastos de recaudación disminuirán y se evitarán molestias a los causantes.

El diputado González Alberto, después de leer el artículo 17 de la Constitución del Estado de Hidalgo comentó: "El municipio percibe de casi todos los ramos y solo se dejaba al estado lo necesario para pagar las fuerzas de seguridad y los empleados del ejecutivo, no es necesario si todo es del municipio y todo lo ha de cobrar el municipio para su perfecta labor económica e independencia; no es entonces necesario mandarle un inspector si todo pertenece al municipio".

Sin llegar a conclusión, el miércoles 24 de enero se reservó la fracción II. El jueves 25 de enero de 1917 se presentó un nuevo proyecto elaborado por la segunda comisión de Constitución. Este contenía dos alternativas, de las que los puntos más importantes de los considerandos residían en la nueva posición de que la libertad municipal debía basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la Ley.

Si el municipio depende económicamente del estado (entidad federativa), este tendrá la primaria y aquel le estará siempre sometido. La primera alternativa fue firmada por los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, la segunda fue rubricada por los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara. Se acordó que la propuesta se discutiría el día 30 de enero de 1917, pero se declaró permanente la sesión hasta el 31 para desahogar los asuntos pendientes.

En la madrugada del día 30 de enero de 1917 se propone el análisis de la Fracción II. El diputado Zepeda Medrano, reclamó la importancia del asunto y la falta de tiempo para su análisis. Se leyó la propuesta de Jara y Medina, pero se discutió sobre la suspensión de la sesión. Los diputados Chapa de los Santos y Jara insistieron en que se decidiera sobre la Fracción II, hubo votación y la asamblea decidió resolver.

El diputado Álvarez solicitó que la comisión retirara su dictamen, el diputado Palavicini pidió proponer a la segunda comisión retire su dictamen y ponga el del jefe. Se explicó que este proyecto no contenía el principio de la libertad hacendaria y aún así el diputado González M. propuso su aceptación por que contenía la libertad municipal.

El diputado Jara insistió en sus argumentos. Habló el diputado Chapa en contra, los diputados Calderón y Medina en pro y finalmente surgió la desafortunada intervención del diputado Ugarte, quien era secretario de Carranza proponiendo la fórmula que resolvía el problema de la discusión y no así el de la

libertad económica municipal, la cual quedaría como obstáculo para el desarrollo del municipio y decía:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, sería suficiente para atender sus necesidades.”

Votada en un clima de cansancio, fue aprobada más por salir del paso que por ser la fórmula adecuada, con 88 votos a favor y 62 en contra. Por lo tanto el artículo 115 quedó de la siguiente manera:

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

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

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

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

El ejecutivo federal y los gobernantes de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales, sustitutos o interinos, tendrán las prohibiciones del artículo

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

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA.

2.1. Naturaleza jurídica del municipio

En este trabajo de tesis es necesario explicar con la mayor claridad las condiciones del municipio mexicano, para poder entender su naturaleza jurídica.

A este respecto existe una verdad universal: el derecho existe y sólo puede existir entre los hombres, únicos seres que fuera de toda discusión metafísica, pueden determinarse por sí mismos; es decir, que son un poder activo, con capacidad de discernimiento y con la facultad propia de obrar.¹

Con el surgimiento del estado (refiriéndose a la nación) mexicano posrevolucionario, particularmente del artículo 115 constitucional, surgieron dos clases de poderes a los que ha sido difícil reconocer su naturaleza jurídica: estos son la entidad federativa en el estado federal y el municipio.

¹ Castorena J., Jesús. *El problema Municipal Mexicano*. Editado por Banobras, México 1992. p. 27.

Respecto a los primeros, mucho se ha discutido en cuanto a la soberanía de los estados (entidades federativas), pero ha sido superado en función de que la soberanía es sólo en cuanto a su régimen interior, pues los grandes intereses de paz, seguridad, educación, defensa y fomento los satisface plenamente la federación.

En el corto tiempo del estudio en México del municipio como objeto de conocimiento del Derecho Municipal, se han generado dos teorías que tratan de explicar su naturaleza jurídica y se han dado en función a la rama a la que perteneció como objeto de estudio, es decir, que los estudiosos del derecho administrativo pretenden ver al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública, indicando que el municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región.

Para los constitucionalistas que estudian el municipio como un tema de derecho constitucional, ubican al municipio como un ámbito de gobierno, incluso para ser más claros como el primer ámbito de gobierno.

Cabe aquí abordar el concepto de municipio y de Derecho Municipal. El término municipio ha sido expresado por diferentes estudiosos a través de su desarrollo histórico: los juristas, sociólogos y politólogos, han dado su propio concepto de municipio. El concepto que mejor expresa el significado de la palabra es: "La palabra municipio, derivada del latín *municipium* (singular) y este de *munus*

que se significa carga u oficio. función u obligación de hacer algo; de *capio*, *capere*, que significa tomar o adoptar".²

Diversos autores expresan conceptos sobre el municipio, comúnmente estos son atendiendo a los elementos que los integran y de cada uno de sus conceptos según el elemento que más desea el autor que se destaque; de tal manera que para algunos el municipio es una asociación de vecindad; mientras que para otros, es el espacio territorial, otros autores destacan los tintes para los que fue creado el municipio y los autores que reconocen la ciencia del Derecho Municipal, lo destacan como institución jurídica.

Así entonces es válido expresar el concepto de municipio como objeto del Derecho Municipal Mexicano, reconociéndole dos aspectos esenciales:

- a) Es una institución jurídica, creada por el estado (nación).
- b) Es una expresión genuina del sistema político mexicano.

El municipio mexicano es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado Ayuntamiento. Es un producto directo de la Ley y si bien es cierto que se le reconocen sus atributos de origen social y de organización política, estos no

² Robles-Martínez, Reynaldo. Ob. Cit. p. 64.

tendrán valor como lo tienen los centros de población a los que la Ley no les concede la categoría de municipio.

Tres teorías tratan de explicar el origen del municipio: la jusnaturalista, la sociopolítica y la que sostiene que el municipio tiene un origen jurídico.

La teoría jusnaturalista, sostiene el origen del municipio como una agrupación de hombres en sociedad que implica necesidades, que son las instituciones quienes la satisfacen, que esas necesidades nacen de una apetencia, de una lógica interna, nacida de la necesidad de protección, es decir; de volver el desorden en orden. Cuando el hombre evolucionó en un ser pensante, organizó su vida política a través de los elementos esenciales, el estado (nación) y el derecho, es decir; organización y orden convencional.

La segunda teoría la explica el origen del municipio como un fenómeno sociopolítico que identifica el nacimiento del estado (nación) como el del municipio.

Ahora bien, en este trabajo se estudia al municipio mexicano como una institución jurídica, bajo el postulado de que no basta la existencia de un conglomerado humano, que se ha reunido para satisfacer sus necesidades, y tampoco basta que se de una autoridad entre ellos para adquirir la categoría de municipio, sino que formalmente en nuestro país existe un procedimiento que la legislación de cada entidad federativa tiene señalado para su creación, requisito sin el cual no tiene vida jurídica un centro de población con la categoría municipal.

De tal suerte que el artículo 4º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone:

“La creación y suspensión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales corresponden a la legislatura del estado.”³

En el artículo 3º de la citada Ley se contienen los requisitos necesarios para la creación de municipios en la entidad mexiquense a saber: que medie solicitud por escrito; tener población mínima de 40,000 habitantes; disponer de recursos suficientes para cubrir sus erogaciones; que la cabecera cuente con inmuebles e instalaciones para el funcionamiento de los servicios públicos municipales y; que los centros de población que lo integren estén debidamente comunicados.

Luego entonces, formal y materialmente, el municipio mexicano es producto de la Ley, pues mientras esta no le otorgue la categoría, se queda simplemente en vecindario, ranchería o comunidad, aún con su organización interna, su voluntad y asociación de vecindad.

En este apartado, es pertinente señalar finalmente que el Derecho Municipal es una ciencia y que como tal existe también un Derecho Municipal Mexicano como: “ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas jurídicas reguladoras del municipio

³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país"⁴

2.2. El municipio como forma descentralizada por región.

Esta teoría surge del mismo artículo 115 de la Constitución Federal, pues proclama como principio básico el de la libertad municipal, pero no ofrece una conceptualización de la misma y su texto se traduce en que el municipio jurídicamente es un régimen de descentralización.

Sostiene que la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Y que el municipio ni constituye una unidad soberana dentro del estado (nación), ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución, el municipio es una forma en que la entidad federativa descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.⁵

Incluso Andrés Serra Rojas sostiene que: "La descentralización territorial es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como

⁴ Gonnwein, Otto. Derecho Municipal Alemán, Editorial Instituto de Administración Local, (Trad. de Miguel Sagaseta), Madrid, 1997. p. 10.

⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 210 y 211

finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y el régimen jurídico establecido por el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.⁶

No se aceptan en este trabajo los sostenimientos anteriores, en atención a que el municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la federación deben acatar y por lo mismo, el municipio no es una agencia dependiente del gobierno de la entidad federativa o de la federación.⁷ Y el aceptar tales sostenimientos implica reducir al municipio a una unidad administrativa cuya única función sería la de prestación de servicios públicos en forma eficiente, sin reconocimiento de las atribuciones que la Constitución y su naturaleza le concede.

El municipio es la base, la célula; los estados de la federación forzosamente se dividen en municipios, no es factible para ellos organizarse de otra forma, de ahí que el municipio, además de que por su sólida base jurídica-Constitucional no es sólo un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, es el logro de uno de los ideales alcanzados con la revolución. Por tanto, es importante asentar la naturaleza jurídica del municipio, pues de su concepción dependen las atribuciones y fines que se le reconocen, si se piensa que es un medio de descentralización administrativa, quedará limitada a

⁶ Serra-Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 220.

⁷ Huerta Barrera-Rendón, Teresita. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 1995. pp. 125 y 126.

ser un delegado de la autoridad central o cuando mucho un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad. Por ello es necesario enfatizar y entender que el municipio es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el ejecutivo estatal o federal, sino ante sus vecinos.

Considerarlo un órgano administrativo es lo que más ha limitado al municipio, ya que la federación y los estados, se inmiscuyen tratando de resolver sus problemas, imponiendo sus decisiones invadiendo su esfera de competencia sin el menor escrúpulo y es precisamente por creer que es un órgano administrativo más e inclusive, de inferior jerarquía.

2.3. El municipio como nivel de gobierno.

Los constitucionalistas ubican su teoría del texto de nuestra Constitución Federal y la fundan pero sobre todo la infieren de lo que expresa en diversos artículos como el 3º, 27, 31, 40, 73, fracción XXIII y el 115, pero vale decir que aunque fundan su posición en la Constitución Federal, lo hacen más a raíz de la reforma municipal, (así llamada) en el periodo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado,⁸ pues al hablar del pacto federal expresó: "Siendo tres los niveles de gobierno; el municipio, el estado que se federa y la federación misma, es al mismo

⁸ Último Jurista hasta hoy en ocupar el máximo cargo del país.

pueblo al que en distinto grado de competencia y con distintas órdenes de división de trabajo, se tiene la obligación de servir”.⁹

“Estamos conscientes de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno, federación, estados y municipios”.¹⁰

Los juristas infieren que el municipio es un nivel de gobierno, pues el texto constitucional en ningún momento estratifica los niveles de gobierno y, así dice Acosta Romero: “El estado mexicano es un estado federado, integrado por estados libres y soberanos que forman una unión de estados que es la federación, de esta suerte el estado mexicano (nación) tiene perfectamente establecidas, tres esferas de competencia: la federal como tal, la estatal y la municipal”.¹¹

El Doctor Reynaldo Robles hace un estudio sólido con argumentación aceptable y sostiene que el municipio es un nivel de gobierno, expresa que es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución Mexicana. Está fundado en un federalismo que implica el

⁹ De la Madrid-Hurtado, Miguel. *El Pacto Federal*. Publicación del Centro Estatal de Estudios Municipales, México, 1985, pp. 36 y 37.

¹⁰ De la Madrid-Hurtado, Miguel. *Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional de 1983*.

¹¹ Acosta-Romero, Miguel. *Teoría general de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1991, p. 59.

reconocimiento y separación de competencia; en primer lugar entre el gobierno federal y los estados de la federación y en segundo lugar, entre estos y los municipios. De esta concepción del municipio dependen las atribuciones y fines que se le deben reconocer, si se piensa que es un medio de descentralización administrativa será limitado ya que quedará como un delegado de la autoridad central o cuando mucho un administrador de los servicios requeridos por la comunidad. Los demás niveles deben entender y respetar la calidad gubernamental del municipio y en la Ley se le deben dar atribuciones plenas dentro del mercado de sus competencias.

2.4. El municipio como poder público.

Los autores municipalistas coinciden en reconocer que la naturaleza jurídica del municipio es la de un nivel de gobierno, de acuerdo con el sistema federal mexicano, sin embargo es dable ir más allá con lo que exponen y se puede reconocer la existencia del poder público municipal en atención a lo siguiente:

Si bien es cierto que la Ley le otorga la categoría de municipio a un centro de población, también lo es que la Ley no puede crear y menos reconocer algo que no existe ni objetiva ni potencialmente.

Después de la Revolución Mexicana, la Constitución pretendió darle el lugar que el municipio merecía, luego de tanto menosprecio que se hizo de él, en el

siglo XIX, así, cuando el artículo 115 de nuestra Carta Fundamental previene que las entidades federativas deben organizarse territorial, política y administrativamente con base en el municipio libre; les indica a los estados de la federación que en todo el territorio nacional la célula básica es el municipio, sin embargo; respetando la soberanía interna de las entidades, otorga sólo la norma general, de tal manera que las Constituciones de los estados (entidades federativas) se ocupan de la división territorial estableciendo un número determinado de regiones denominadas generalmente distritos, los cuales se erigen con fines electorales, de recaudación y de justicia; siendo la municipalidad en la que toman asiento las autoridades encargadas de la administración de justicia y de la recaudación de fondos públicos, teniendo cada cabecera dos o tres, o cuatro municipalidades.¹²

Esta división tiene su base en la organización que dieron los conquistadores a la Nueva España que tuvo más fines que dominar y exaccionar.

Los estados de la federación apelando a su soberanía interior, no han dejado crecer al municipio libre. Así vemos que a través de los órganos del ejecutivo (gobernación) por regla general solucionan los problemas y dificultades que se presentan en los municipios, limitan sus actividades, ejerciendo una especie de tutela en todos los rubros interviniendo continuamente en sus asuntos de orden interior e imponiendo a esa materia sus decisiones; más aún esas intromisiones y limitaciones tienen su origen legal ya sea en las Constituciones

¹² Castorena J. Jesús. Ob. Cit. p. 32.

particulares, en las leyes orgánicas, en las leyes de hacienda municipal o en las leyes de ingreso municipal. Pero esto no socava la existencia de un poder público municipal ya que el poder es la materia a la sustancia fundamental del universo, en tanto que en la comunidad municipal, el ser humano se desenvuelve, desarrolla, y realiza los asuntos más trascendentales de la vida social.

El poder es uno de los conceptos fundamentales de la ciencia política, para demostrar que existe un poder público municipal, situación que reconocen aunque no definen los estados de Hidalgo y México. El fenómeno del poder político es característico del ser humano social, es el atributo que lo identifica y le es propio. “El poder es la facultad de inducir a los demás a la aceptación de órdenes”.¹³ Sin embargo la definición más adecuada es la que da Alberto Natale: “El poder político es la fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos, en las direcciones que fija quien efectivamente la ejerce”.¹⁴ No se hace a un lado referirse a los fines del municipio como entidad jurídica creada y reconocida por el estado federal, pues en sus fines se encuentra la esencia misma de su existencia.

La sociedad humana se encuentra en la base del estado federal, se caracteriza y se identifica por sus elementos constitutivos, uno de ellos es el fin específico, que persigue en función de su actividad, este fin según Francisco Porrúa Pérez es el bien público de los hombres que forman la población y en relación con el bien público o bien común como también llama al poder público,

¹³ López-Sosa, Eduardo. *La lucha por el poder político*. Editado por la UAEM, México. 1994 p. 141.

¹⁴ A. Natale, Alberto. *Derecho Político*. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1989. p. 6.

afirma: "Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin se persigue precisamente para beneficiar al conjunto de hombres, es el bien común. El estado federal también persigue el bien común, un bien que beneficie por entero a todos, es decir; un poder público. El bien común perseguido por el estado federal es por tanto: el bien público".¹⁵ Por formar parte del estado (nación y entidad federativa en este caso), su finalidad la encontramos en ser el encargado de mantener la paz, el orden y vigilar que sus habitantes tengan los medios necesarios para desarrollar armónicamente sus actividades en la diaria cotidianidad.

Reynaldo Robles al hablar de los fines del municipio dice: "En primer lugar preservarse y fortalecerse como institución. En segundo lugar satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que les son necesarios y en tercer punto, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal y mediante esta, el estado al que pertenece.

2.4.1. Elementos integradores del municipio.

El estado federal mexicano reconoce la existencia de tres entidades jurídico-políticas según nuestro sistema (federal, estatal o local y municipal) y cada

¹⁵ Porrúa-Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México. 1995, p. 177.

uno posee los tres elementos que son integradores de cada entidad que a su vez forman parte de un todo. Los elementos del municipio son:

Territorio: Es el espacio físico donde se ubica el municipio. Al respecto el Doctor Reynaldo Robles expresa: "El territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del estado (entidad federativa), por lo tanto el municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo pero si propio". Para Hans Kelsen el territorio del estado (nación) es el ámbito espacial de validez del orden jurídico.

Si aceptamos que el municipio es un nivel de gobierno y un poder público, también es menester reconocer sus elementos y, finalmente, debemos aceptar que como entidad jurídica, posee un territorio que es el espacio físico, donde se asienta una población y que comprende los límites que le fija la entidad federativa a la que pertenece, cuando lo crea y lo reconoce como tal fijándole el ámbito de validez del orden jurídico de carácter municipal, lo cual está previsto en el artículo 7º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Ley Para la Creación de Municipios del Estado de México, indica que corresponderá a la legislatura del estado, fijar los límites territoriales municipales y la resolución de las diferencias que se produzcan en esta materia.

Y finalmente el territorio de un municipio se integrará por los centros de población que comprendan, de acuerdo con sus categorías políticas, con una

cabecera municipal. asiento del Palacio Municipal y, según sea el municipio, éste podrá comprender una ciudad o villa, pueblos o delegaciones, rancherías o caseríos, según sea el caso y el tamaño de su territorio y el número de sus centros de población.

Población: Elemento humano, es simple y sencillamente el conjunto de habitantes de un municipio.¹⁶ El municipio es el asiento de la convivencia y no de la mera coexistencia. por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que existen personas que residen regularmente en un municipio y otras que habitan transitoriamente. De ahí existe la clasificación de la población inscrita en los bandos municipales:

- Vecinos: son todas aquellas personas que nacen y/o radican en el municipio y por esa calidad adquieren derechos y obligaciones, son sujetos de un orden jurídico, pues se les reconoce una serie de potestades. como el derecho de votar y ser votados para cargos de elección popular y entre las obligaciones está la de contribuir para los gastos del municipio.
- Habitantes: Son considerados como tales, las personas de un municipio de manera temporal y transitoria y que no han adquirido la calidad de

¹⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado De México, 2003.

vecino, sea por su voluntad manifiesta de no adquirirla o por que no tienen los seis meses de residencia requeridos para ello.

- **Transeúnte o visitante:** Son las personas que se encuentran de paso en el territorio municipal, es decir, su estancia es con fines turísticos, laborales, culturales o de tránsito.

En los casos de los habitantes y transeúntes, les asisten los derechos y obligaciones que les impone el Bando de Policía y Buen Gobierno.

Gobierno: Es el elemento formal integrador de la entidad política municipal, la autoridad máxima dentro del territorio municipal es el Ayuntamiento, éste como órgano de gobierno es un cuerpo colegiado, representativo, deliberante, de integración plural, con autoridad y competencia dentro de su territorio. Su base legal se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Federal. Se integra por un Presidente Municipal, Sindico (s) y Regidores.

El Ayuntamiento al ser voluntad ciudadana, electa mediante el sufragio popular, universal, libre, secreto y directo se reafirma con el triunfo y conquista del movimiento revolucionario de dejar que los ciudadanos de un municipio decidan libremente quién los debe gobernar gracias a su voluntad mayoritaria. Las atribuciones que le otorga la legislatura estatal, además del poder público, lo hacen ser elemento integrador del municipio.

2.4.2. El municipio como ente jurídico

De acuerdo con los elementos constitutivos del municipio, éste es una expresión jurídica de nuestro sistema político, que tiene los elementos de territorio, población y gobierno, aunque siempre sometido desde su reconocimiento o constitución a un régimen jurídico señalado por el estado (entidad federativa) en cumplimiento de sus finalidades, por tanto se puede siempre reconocer que el municipio es una persona o ente jurídico formado por una colectividad de seres humanos identificados por los lazos de vecindad, dentro del territorio o espacio físico determinado y circunscrito por la autoridad local, con un gobierno propio, dado por el pueblo y reconocido por la entidad federativa.

Al insistir señalar en reiteradas ocasiones los términos “dado”, “reconocido”, “otorgado”, por la entidad federativa, no se debe perder de vista que existe un orden normativo superior, dentro del cual se desenvuelve el municipio. En consecuencia el municipio es un ente público creado por el derecho, llamado en la doctrina civilista persona moral o persona jurídica colectiva.

Rafael Rojina Villegas expresa: “Por persona jurídica, se entiende al ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto susceptible de tener facultades y deberes de intervenir en las relaciones jurídicas, de ejecutar actos

jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones"¹⁷

En lo referente a los entes colectivos, hay quienes afirman o niegan su personalidad jurídica y hay teorías que argumentan y analizan las posturas, tales como: la teoría de la ficción, de la propiedad colectiva, la tesis Kelseniana, la de la realidad social. Cada una argumenta la existencia en el mundo del derecho de los entes colectivos.

Sin necesidad de entrar al análisis particularizando de cada una de las teorías, es posible referirse al municipio como una realidad objetiva y que por tanto es una entidad colectiva pública en atención a las consideraciones siguientes:

PRIMERA: El municipio es un sujeto de derecho, es decir, un ente que existe como tal, pues el derecho le ha reconocido capacidad jurídica para tener derechos y obligaciones con intereses y finalidades generales o de orden superior, es decir del interés colectivo que por lo mismo trasciende a los unipersonales.

SEGUNDA: El municipio es un sujeto colectivo, o bien como señala con precisión la terminología jurídica, personas morales o entidades, pues así lo reconocen el mismo derecho positivo y los Códigos Civiles.

¹⁷ Rojina-Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo I. 3ª. Editorial Porrúa México. p. 115.

TERCERA: El municipio posee personalidad jurídica, según se desprende de la tesis de Hans Kelsen que afirma:

“La personalidad jurídica, como creación del derecho tiene tres acepciones.

1. Es la personificación de un sistema jurídico parcial o total.
2. Es el centro común de imputación de actos jurídicos para crear un ente que represente idealmente ese centro en el cual se imputen los actos.
3. Es el centro común de imputación de derechos y deberes subjetivos.

Ahora bien, además de la imputación de hechos (condición jurídica) hay otro tipo de imputación: la de un hecho a una persona. Esto ocurre cuando referimos un hecho a la unidad del orden (total o parcial), dentro del cual este hecho está prescrito (por una norma) como debido. La imputación al estado es un caso de éste último tipo de imputación y, por consiguiente, la persona del estado es más amplia y comprensiva, es la persona total del derecho, mientras que todas las demás personas (o sujetos) jurídicos, se presentan sólo como participación de partes del orden jurídico.

Si separamos del orden jurídico las normas que regulan la conducta de un hombre y las concebimos formando una unidad, determinando con ello el concepto de la persona física o moral, esta es la personificación de ese orden parcial. Pero si delimitamos conforme a cualquier punto de vista el conjunto de normas que regulan la conducta recíproca de un conjunto de hombres, es parte de la ordenación jurídica. u orden parcial, reducido a la unidad, lo que constituye la

persona jurídica o colectiva. Así, el sujeto de derecho no es una persona aparte y fuera de orden jurídico, distinta de él, sino el mismo orden jurídico concebido unitariamente, es decir la personificación del orden jurídico, bien en su totalidad (estado), bien de cualquiera de sus partes delimitadas según criterios diversos"¹⁸

Es claro que el derecho otorga personalidad a los entes colectivos y al municipio en particular al atribuirle capacidad jurídica, es decir, sujeto de derechos y obligaciones, aspectos que le otorga y reconoce nuestro sistema Jurídico Constitucional en los artículos 27 fracción VI y 115 fracción II de la Constitución Federal. La persona jurídica es toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el estado (nación) una capacidad de derechos patrimoniales.¹⁹

En tal sentido, el municipio al ser un ente colectivo (persona moral) el estado (nación) le reconoce los siguientes atributos:

Capacidad: Está en razón de su objeto y fines, no se puede hablar como en las personas físicas que tienen capacidad de goce y de ejercicio, la capacidad municipal es un atributo impuesto por la Ley, su objeto lo tiene claro al ser la base de la división política y de la organización política y administrativa de los estados de la federación.

¹⁸ Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado, Editorial Nacional, México, 1949, pp. 124 y 125.

¹⁹ Ley de Nacionalidad y Naturalización Mexicana.

Patrimonio: El municipio tiene patrimonio propio constituido por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que le otorga el estado de la federación a través de las leyes para cumplir con sus fines, se le denomina hacienda municipal, su finalidad no es de carácter patrimonial, pero no podría cumplir con sus funciones si careciera de bienes.

Denominación: Equivale al nombre que reciben las personas, es el medio de identificación de un ente jurídico para diferenciarlo de otro semejante, pero sobre todo para establecer relaciones jurídicas con otros sujetos de derechos. Es otorgado por el estado junto con su condición, mismo que usará en todos los documentos oficiales como identificación.

Domicilio: Los entes jurídicos colectivos de derecho público como el municipio, tienen un lugar sede del asiento de las oficinas de la administración pública, es decir una cabecera municipal y además un palacio municipal señalado como domicilio legal con calle y número identificables.

Nacionalidad: Los entes colectivos de derecho público como el municipio mexicano tienen su nacionalidad, sin embargo habría que indicar que el municipio no es una institución exclusiva del sistema jurídico mexicano sino una institución reconocida mundialmente. Aunque además posee el municipio mexicano dos atributos que lo identifican como institución *sui generis*: la libertad y autonomía.

2.5. Libertad y autonomía municipal.

La libertad y autonomía municipal son atributos del municipio mexicano que lo hacen ver como una institución *sui generis* con peculiaridades propias como institución de derecho público. Estas han sido un postulado importante en la constante lucha a favor de la existencia, reconocimiento y desarrollo del municipio.

La Constitución Federal y las de los estados de la federación reconocen al Municipio Libre y le conceden autonomía propia, pero se observa que estos atributos no son absolutos pues están supeditados a las leyes federales y estatales que norman y regulan la estructura y funcionamiento del municipio.

Sergio de la Garza, expresa la necesidad de diferenciar la autonomía de la autarquía. La autonomía significa que la entidad tiene en si misma su norma de acción, en tanto que la autarquía significa gobierno propio con suficiencia de medios desde dentro de su esfera de acción.²⁰

En consecuencia, el régimen de autonomía supone por si mismo el marco normativo que habrá de regirlo, como expresa Jesús Castorena, los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal son:

²⁰ De la Garza, Sergio Francisco. El municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial Jus, México, 1997, p. 74.

1. Que respetando la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.
2. Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encausar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.
3. Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder.
4. Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición.
5. Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la comunidad.

Agrega el autor que al faltar uno de ellos, no puede existir la autonomía municipal.

Ahora bien, se debe tener presente que en el municipio existen dos tipos de competencia: una de acción propia y otra delegada, es decir, esta última se entiende como la ejecución de acciones propias de la entidad federativa pero que encomienda al municipio y por lo tanto debe informar, ya que reconoce la supremacía de la entidad federativa sobre el municipio.

Como lo sostiene Sergio de la Garza "Para que la autarquía municipal sea una realidad, el municipio debe contar con los recursos legales indispensables para impedir la intromisión indebida de la entidad federativa en su propia competencia.

Insiste el autor en cuanto a los atributos de libertad y autonomía: sólo mediante un eficaz y adecuado sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá éste desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía, en otro caso será pura ficción".

CAPÍTULO TERCERO.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

3.1. El Ayuntamiento como órgano de gobierno.

El órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio es el Ayuntamiento, caracterizado por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional está presente en todos los municipios del país.

En tal sentido, los integrantes del Ayuntamiento son: el Presidente Municipal, que será el jefe de la asamblea, varios miembros más, denominados Síndicos y Regidores. cuyo número se determinará en razón directa de los habitantes del municipio que representen.

La palabra Ayuntamiento se refiere a la comunidad local, ya que significa reunión o congregación de personas, etimológicamente proviene del latín *jungere* que quiere decir unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo ayuntar, juntar.

En este sentido el Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo, es el encargado de realizar la acción de gobierno que representa al pueblo y que por lo tanto ejerce el poder municipal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado que representa y de quien emana su autoridad.

Los integrantes del Ayuntamiento, son electos directamente por la ciudadanía en elección constitucional para un periodo que regularmente dura tres años. Existen pronunciamientos para ampliar el periodo constitucional, pues, "un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir con los programas trazados ante la comunidad."¹

"El ejecutivo Federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los Ayuntamientos, analizando con serenidad y rigor las ventajas y desventajas de una medida en ese sentido".²

Los miembros de un Ayuntamiento que ejerzan funciones dentro de la administración municipal en el periodo para el cual fueron electos, no pueden ser

¹ Instituto de Administración Pública del Estado de México. Manual básico para la administración municipal, Cap. I. Editado por el IAPEM, Toluca, México, 1996, p. 9.

² Zedillo-Ponce de Leon, Ernesto. "Desarrollo Democrático", Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México 1995, p. 62.

reelectos para el periodo inmediato, sólo los suplentes que fueron electos y no entraron en funciones pueden ser postulados para el periodo inmediato siguiente y sólo se exigen como requisitos: la edad, la ciudadanía, la residencia y tener pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles sin que se exijan requisitos en cuanto a la preparación educativa, académica o experiencia, los cuales pudieran determinar la capacidad para desempeñar el cargo y no sólo el liderazgo carismático, debiendo tener en consideración que el Presidente Municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y titular de la administración pública municipal. El Síndico es quien tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los derechos e intereses municipales, la representación jurídica en los litigios en que el Ayuntamiento sea parte, además de funciones hacendarias y de contraloría.

La Constitución General de la República y las leyes de los estados de la federación, señalan los procedimientos a seguir para evitar los vacíos de poder en un municipio y la consiguiente ingobernabilidad. El establecimiento de esas reglas reafirma el ejercicio de la autonomía municipal, así como la seguridad Jurídica que el pueblo debe tener en su Ayuntamiento, así como la de este mismo y sus integrantes. Las legislaturas locales por acuerdo de sus dos terceras partes, pueden suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave que lo amerite, siempre respetando la oportunidad de recibir pruebas y hacer alegatos. En caso de declarar desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sí conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes, la legislatura designará entre los vecinos a los consejos

municipales que concluirán el periodo respectivo. Si alguno de los miembros deja de desempeñar su cargo, será sustituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.³

Por otra parte, respecto al funcionamiento del Ayuntamiento, es un cuerpo colegiado y cuando se reúne a deliberar y discutir asuntos de la vida local a la que gobierna, lo hace en sesiones de cabildo. Las sesiones deben ser públicas y sólo en caso especial serán privadas. Estas sesiones de cabildo son de dos tipos: ordinarias y extraordinarias; las leyes locales de la entidad regularmente indican que se celebren cuando menos una vez por semana. Por lo que respecta a las extraordinarias, se llevarán a efecto cuando la urgencia del asunto lo requiera. El Presidente Municipal es el jefe del cabildo, por lo tanto lo preside y es quien a través del Secretario del Ayuntamiento convoca a las sesiones de cabildo cuyo desarrollo debe quedar asentado en acta integrante del libro de cabildos.

3.1.1. Atribuciones del Ayuntamiento.

- Son formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y los servicios públicos municipales.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115. Fracción I.

- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero municipal, al comandante de la policía y demás titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública, a propuesta del Presidente Municipal.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- 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 impuestos municipales.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Fomentar las actividades productivas, sanitarias, culturales y deportivas.
- El Presidente Municipal tiene las atribuciones de presidir y dirigir las sesiones de cabildo, ejecutar los acuerdos tomados en sesión de cabildo, promulgar y publicar la Gaceta Municipal y el Bando Municipal, asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la Ley, proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración, presidir las comisiones que le asigne la Ley o el Ayuntamiento, vigilar la legalidad en la recaudación de las

contribuciones y demás ingresos propios del municipio, vigilar la correcta inversión de los fondos públicos, supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio, tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana y demás órganos que deban formar los vecinos y los demás que le confiera la Ley u otros ordenamientos.

- Los Síndicos tienen las atribuciones de defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios donde fueren parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal, revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal, cuidar que la aplicación de los gastos se haga de acuerdo con los requisitos del presupuesto, vigilar que las multas ingresen a la tesorería, asistir a las inspecciones que realice la Contaduría General de Glosa, regularizar la propiedad de los bienes del Ayuntamiento, inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad, a falta del Ministerio Público, practicar las primeras diligencias de averiguación previa, vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos y admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia.
- Los Regidores tienen las atribuciones de asistir a las sesiones de cabildo, suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales en los términos establecidos por la Ley, vigilar y atender el sector de la

administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento, participar en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento, proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para la atención de los diferentes sectores de la administración municipal, promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.⁴

Los integrantes de los Ayuntamientos que se separen temporalmente serán suplidos por el primer regidor o el que le siga en número. las faltas absolutas y definitivas serán cubiertas por los suplentes respectivos.

3.2. La Administración Municipal.

En atención a las atribuciones que le tiene encomendada la Ley, el Presidente Municipal es al mismo tiempo representante político y responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, aspectos que lo colocan como encargado de llevar a cabo la administración pública del municipio. Para cumplir de manera eficaz su responsabilidad se auxilia de un aparato administrativo formado por dependencias y/o unidades encargadas de atender los diferentes aspectos de la administración municipal. La composición administrativa de un Ayuntamiento está directamente relacionada con el tipo de municipio de que se trate.

⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal del Estado de México, 2003.

“Generalmente los municipios en México se han calificado en Metropolitanos, Urbanos, Semiurbanos y Rurales. en función de los siguientes indicadores: Principales actividades económicas, número de habitantes, servicios que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de su desarrollo urbano.”⁵

Así las estructuras administrativas municipales son heterogéneas, de acuerdo con las características del municipio, es decir, no existen en México administraciones municipales idénticas, ni siquiera en un mismo estado de la federación, todos presentan algún rasgo de diferencia ya sea por la denominación o las funciones que desempeñan sus dependencias; así en algunos casos se organizan en direcciones, o en departamentos, o en unidades o en coordinaciones a excepción del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal que son órganos indispensables y típicos de todo Ayuntamiento sin importar el tamaño o características del municipio, el resto de los servidores públicos municipales reciben denominación distinta en los casi 2500 Municipios del país.

Luego entonces, la Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y la Comandancia de Policía son unidades administrativas que conforman la estructura básica de cualquier municipio, dicho en otras palabras son *sine qua non* en todo municipio.

⁵ Manual Básico para la Administración Municipal, Ob. Cit. Cap. I p. 22

3.2.1. La Secretaría del Ayuntamiento.

Es un órgano superior de la administración pública municipal, con atribuciones para auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal. El Secretario del Ayuntamiento es la persona física titular de la Secretaría. El Secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del Ayuntamiento y otra como auxiliar del Presidente Municipal.

Como auxiliar del Ayuntamiento tiene las siguientes atribuciones:

- I. La de fedatario de los actos del Ayuntamiento.
- II. Es el medio para convocar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- III. Debe estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.
- IV. Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.
- V. Expedir copia certificada de las actas de cabildo.
- VI. Tiene a su cargo el archivo del Ayuntamiento.

Como auxiliar del Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta al presidente de los asuntos, para acordar el trámite.
- II. Suscribir todos los documentos oficiales.

- III. Dar cuenta al Presidente de los detenidos que hayan cumplido sanción impuesta por la autoridad municipal.
- IV. Tener una colección de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial, circulares y órdenes relativas a distintos ramos de la administración
- V. Formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Para nombrar al Secretario del Ayuntamiento existen en nuestro país tres sistemas a saber:

1. Lo designa el Ayuntamiento libremente.
2. Es designado a propuesta del Presidente Municipal.
3. Se elige de una terna propuesta por el Presidente Municipal.

3.2.2. La Tesorería Municipal.

Es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales, su titular es el Tesorero, cuyas atribuciones son administrar la hacienda pública municipal, determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y en su caso tramitar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de Ley, imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales, llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios, presentar anualmente al Ayuntamiento los datos

necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación financiera de la tesorería municipal, diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones; participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia, proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables, custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal, intervenir en la elaboración del programa financiero municipal, elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes, ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite para contestar los pliegos de observaciones y aclaraciones que formule la Contaduría General de Glosa, glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento, contestar los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la legislatura, informando de ello al Ayuntamiento.⁵

3.2.3. La Comandancia de Policía.

Todo municipio cuenta con un cuerpo de seguridad pública, la denominación del titular depende del municipio de que se trate, ya sea Comandante o Director de Seguridad Pública así como su organización, su función principal es la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y

⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2003.

transeúntes. para que se cumplan los fines que tiene a su cargo el Ayuntamiento, tales como:

- Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas.
- Garantizar la moralidad y el orden público.

El jefe Inmediato del cuerpo de seguridad pública municipal es el Presidente Municipal. En los municipios donde residan habitual o transitoriamente el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados de la federación, éstos tendrán el mando de la fuerza pública, según lo dispone la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal.

3.2.4. Función Conciliadora y Calificadora del Ayuntamiento.

Entre los fines primordiales que tiene a su cargo el Ayuntamiento están el de garantizar la tranquilidad, la moralidad, seguridad y orden públicos así como la integridad de las personas.

En ejercicio de esos fines, dentro de las cuales está el de resolver los “pequeños” conflictos que se presentan en la comunidad, los pleitos de vecinos, los problemas maritales, los problemas familiares que surgen con motivo de la convivencia social, quienes se encuentran en las situaciones descritas. acuden ante su autoridad municipal a dirimir los conflictos que la autoridad judicial no alcanza a resolver con la sensibilidad especial que tiene un Juez de Paz, un

amigable componedor. de ahí que en algunos, se instalan las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, e incluso en Ayuntamientos rurales, esta función la realiza directamente el Presidente Municipal o el Sindico, debido más que nada a las costumbres y tradiciones de sus habitantes. Las funciones en esta materia son principalmente las de aplicar los procedimientos conciliadores necesarios para resolver conflictos que se susciten entre los habitantes, no constitutivos de delito ni de la competencia de los órganos judiciales, la de expedir actas sobre las actuaciones que se realicen y la de calificar la procedencia de las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Bandos Municipales o en la reglamentación municipal.

3.3. Organización de la administración pública municipal.

El esquema de organización administrativa municipal, se adopta según las propias necesidades que presenta la comunidad y que deba atender el Ayuntamiento, determinadas por el desarrollo de las actividades económicas, el grado de desarrollo urbano o el asiento de los poderes de la entidad federativa, derivado de las cuales la administración municipal puede ser centralizada o descentralizada.

Para determinar la organización administrativa municipal se adoptan los dos sistemas establecidos en el artículo 90 de la Constitución Federal, la centralización

y la paraestatal a la que con mayor propiedad podemos denominarle paramunicipal.

Las Leyes Orgánicas regulan la estructura de la administración pública, agrupadas en los siguientes sistemas:

- 1) . Rígido o cerrado. Señala que las dependencias deben existir para el despacho de los asuntos y cuando las condiciones económicas no permitan designar titular se responsabilizará a personas de dependencias que pueden ser distintas.
- 2) . Sistema mixto. Señala que debe existir un mínimo de dependencias, disponiendo que para el despacho de asuntos de administración pública, municipal el Presidente se auxiliará de las dependencias que particularmente se mencionan en la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa de que se trate.
- 3) . Sistema libre. No establece ni regula dependencias, sólo menciona la Secretaría Municipal, la Tesorería, Seguridad Pública y algunas otras dependencias.

Dentro de este sistema se encuentran gran parte de las leyes orgánicas de los estados de la federación, la estructura de la administración pública municipal varía de un municipio a otro de acuerdo principalmente por su capacidad económica, así los municipios urbanos y los metropolitanos tienen su organización integrada por Secretarías o Departamentos, los semiurbanos se organizan en

Direcciones o Unidades y los rurales solo cuentan con Secretario, Tesorero y Comandante de Policía.

La administración pública municipal cuenta con elementos personales para integrar sus órganos y se encargan de realizar las actividades que requieren seres humanos a los que se les denomina servidores públicos municipales. Cuenta también con elementos materiales que son los bienes muebles e inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la administración pública municipal que también tiene elementos formales integrados por los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración.

Desde el punto de vista orgánico, la administración centralizada es el conjunto de órganos dependientes del poder público municipal que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas, en su caso la administración pública municipal está integrada por el Presidente Municipal y las dependencias que jerárquicamente le son subordinadas directamente.

La administración municipal está constituida por órganos jerárquicos ordenados y actúa para el cumplimiento de los fines del municipio, en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general. Para el logro de sus fines, los órganos de la Administración Pública Municipal deben conducir sus actividades en

forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal.

Los órganos de la administración pública municipal son centralizados, tienen como base la situación de que el Presidente Municipal es el titular de dicha administración, con las atribuciones y obligaciones que señala la Constitución Política del estado den la federación de que se trate, así como las disposiciones jurídicas vigentes en el municipio.

Para el despacho de los asuntos que le competan, el Presidente Municipal se auxilia de las dependencias y organismos que establece la Ley Orgánica Municipal, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal. El Presupuesto de Egresos Municipal y demás disposiciones aplicables y puede crear las dependencias administrativas necesarias para la operación de los programas y con unidades para dar actividad a los aspectos de comunicación social, vialidad y tránsito, deporte, ecología, de contraloría interna y los que se consideren propios para el desarrollo municipal que en cada caso deberá acordar el cabildo.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia en los municipios urbanos y metropolitanos como unidades centralizadas al Gobierno Municipal son las Direcciones Jurídicas y Consultivas, de Participación Ciudadana, de Ingresos, de Egresos, de Gobierno, la Junta Municipal de Reclutamiento, la Dirección de Desarrollo Urbano, la de Obras

Públicas, la de Servicios públicos, la de Administración, la de Recursos Materiales, la de Deporte, la Coordinación de Comunicación Social y Contraloría Interna Municipal.

La administración pública municipal también puede descentralizarse o desconcentrarse, según convenga a sus fines, conforme a lo establecido por las leyes y por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y comprende a los organismos públicos descentralizados de carácter municipal, a las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos en los cuales el municipio sea el fideicomitente.

Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda municipal, organismos descentralizados, con la aprobación de la legislatura estatal, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos, el claro ejemplo en el Estado de México es la ley de Asistencia Social de la entidad que establece la existencia legal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, cuya naturaleza es de orden público e interés social para proporcionar en forma prioritaria servicios de asistencia social a favor de la protección y desarrollo de la familia, especialmente a las que sufren pobreza extrema, defensa de la salud, educación, nutrición, y aspectos jurídicos que lesionan a los niños, madres y ancianos desamparados obteniendo recursos del DIFEM y el Ayuntamiento integrándose por un Presidente, una Dirección, Dirección Administrativa, Dirección de Operación y Jefes de Departamento. Están sujetos al control y vigilancia del Ayuntamiento y se

coordinan con el sistema estatal por medio de convenios. La Junta de Gobierno debe sesionar por lo menos en forma bimestral y celebrará las sesiones extraordinarias que sean necesarias. El quórum legal lo integra la mitad más uno de quienes deban asistir a la sesión, los cargos son honoríficos.

CAPÍTULO CUARTO.

EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO ATRAVÉS DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

4.1. Antecedentes relevantes a las reformas de la Constitución Federal.

El municipio, independientemente de que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo da vida a la libertad política municipal, sino que también le da independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos para la atención de sus necesidades, sustrayéndose a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes y una buena ley electoral que mantenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad hasta la tentativa para violarla establecerán las bases que permitirán cumplir su cometido.

Inicialmente el proyecto de Constitución presentado por Carranza no tenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta para adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución de 1957. Los

debates que se suscitaron en torno al problema municipal se enfocaron a la libertad política y económica que debía conceder la Constitución Federal al municipio. Finalmente, aunque se reconoció la fórmula de la inmediatez del municipio ante el gobierno del estado (entidad federativa), aquél quedó subordinado a las decisiones y directrices emanados del gobierno estatal. Esta subordinación limitó el actuar y el desarrollo de los municipios a nivel nacional; incluso la entrada en vigencia del actual Constitución Federal, demarcó el crecimiento, económico, político y social de México, en cuyo marco se reconoció el hecho de conceder fortaleza y certidumbre a los actos y acciones de los municipios en beneficio del desarrollo nacional. De tal manera que resulta necesario identificar y analizar los problemas cuya solución sirve como base y elemento utilizable para lograr pronto y aceptable avance en los aspectos más importantes que integran la nación mexicana.

4.2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1928 a 1976.

Entre los años de 1928 a 1976, el artículo 115 de la Carta Magna fue reformada siete veces. La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada estado de la federación, ya que el número de representantes en las legislaturas estatales, debía ser proporcional al de sus habitantes, adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, lo siguiente: "Pero

en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes y once en los estados cuya población sea superior a la última cifra".¹

La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos, adicionándole un párrafo a la fracción primera y reestructurando el párrafo tercero en los siguientes términos:

A la fracción I se le adicionó lo siguiente: "Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato".

A la fracción III, se agregó lo siguiente: "La elección de los gobernantes de los estados y los diputados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

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

¹ Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones, tomo VIII, p. 371

La tercera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de cuatro años, quedando de la siguiente manera: "Los gobernantes de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años".

La cuarta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947. Consagró el derecho de las mujeres al sufragio al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

La quinta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953 en la que se suprimió el párrafo transcrito en el apartado anterior con motivo de que en esa misma fecha se reformó el artículo 34 para otorgar plena ciudadanía a las mujeres.

La sexta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 y adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

"IV. Los estados y municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia".

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y 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".

La séptima reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, adicionó el artículo 115 aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, con el objeto fortalecer el sistema democrático, dándole participación a las minorías.

4.3. La reforma de 3 de febrero de 1983 y su comentario.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la octava reforma al artículo 115 Constitucional cuyos motivos obedecieron a que según el Dr. Carpizo, el Constituyente de 1917 dejó dos grandes omisiones

respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado y las del municipio con sus empleados.²

El proceso centralizador redujo a su máxima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, por lo que las decisiones más importantes del municipio se tomaban y se instrumentaban en otra parte rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras hasta que se realizaban materialmente en su territorio.

Para elaborar el plan de campaña del candidato del PRI a la Presidencia de la República, se hizo un diagnóstico del país donde resultaron ocho puntos esenciales del programa político, que debió elaborar en esa época el candidato Miguel de la Madrid; entre ellos se encontraba la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, resultando ser el municipio instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines, ya que constituye el núcleo esencial de la sociedad. De la Madrid reconoció que si alguna de las instituciones revolucionarias se había quedado rezagada en la organización política es la institución municipal "...nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana".³

² Carpizo, Jorge *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, p 274.

³ De la Madrid-Hurtado Miguel, Gaceta de la Administración Pública, Estatal y Municipal, nums. 5 y 6 p. 65.

Efectivamente el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de política y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa.

Las tesis de Miguel de la Madrid fueron enriquecidas y convertidas en demandas populares por lo que quedó convencido de la necesidad de fortalecer al municipio, revitalizándolo, volviéndolo dinámico y actual. Para ello tenía dos alternativas: la primera fortalecer al municipio a través de convenios entre los gobernantes de los estados y los municipios, inclusive éstos con el mismo gobierno federal, sistema que estaba utilizando el régimen de José López Portillo. La segunda, la de redistribuir competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios, reformando el orden jurídico. Era necesaria la redistribución de competencias por que la centralización se había reflejado en el crecimiento de competencia de la autoridad federal en perjuicio de los gobiernos estatales y municipales.

Siendo Presidente de la República, optó por la segunda alternativa y así, cinco días después de su toma de posesión, el 6 de diciembre de 1982, una de sus primeras propuestas fue la de reformar el artículo 115 Constitucional y en su exposición de motivos manifiesta la pretensión de revitalizar las ideas de los constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana, el municipio libre.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 reforman, afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del estado y las del municipio. Las materias que se regulan son:

Servicios públicos. Anteriormente no se había definido con precisión el radio de acción municipal sobre los servicios públicos. A partir de la presente reforma se consagró la competencia mínima a cargo de los municipios. Y tomando en cuenta la gran variedad de municipios, se dejó a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de municipios, los servicios que deberán prestar directamente y cuales con el concurso de los estados de la federación.

Así la fracción III dice:

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

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

También se establecieron las reglas de la independencia del Ayuntamiento, preservando las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, al instrumentar el procedimiento y causas graves por las cuales se podrá suspender o declarar que ha desaparecido o se ha revocado el mandato de uno de sus miembros, consagrándose el respecto a la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la legislatura local y que la declaración debe ser hecha por las dos terceras partes de su integrantes.

Para lograr la participación directa de los vecinos en las decisiones fundamentales, se dispuso que todos los Ayuntamientos se integrarían con representantes de mayoría proporcional.

La reforma de 1983 devuelve los ingresos que corresponden al municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

1. Las fuentes de sus bienes.
2. Las contribuciones sobre propiedad raíz.

3. Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Para garantizar la libertad económica del municipio, se establece que las fuentes de ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales. Prohibiéndose además establecer excepción o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces o sobre la prestación de servicios públicos. Se dispone que los legisladores de los estados de la federación aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles.

Por lo que respecta a las participaciones federales seguimos con la fórmula general indefinida y sujeta al criterio de la legislatura estatal. Además se deja al municipio en estado de indefensión, al no tener medios para pedir a la legislatura el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y el pago de las participaciones federales, y tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades.

En el orden jurídico, se buscó superar las limitaciones de los Ayuntamientos, facultándoles para reglamentar las bases normativas que señale la legislatura, pero ocurrió que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 Constitucional, sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una descentralización administrativa y no como lo que es: un

auténtico nivel de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas.

Ya que en efecto, la diferencia entre ley y reglamento, es el órgano que lo expide. la ley se expide por un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo y en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal. Por ello es de considerarse que el municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado, deliberativo, es una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación e inclusive, la representación proporcional constituye su sistema de integración legislativa.

Para frenar el desordenado crecimiento urbano, los municipios fueron dotados de atribuciones jurídicas que les permiten actuar oportunamente con medidas para prevenir, regular y corregir aspectos de desarrollo urbano. Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos y además tener facultades para planear. Así ahora cuenta con los instrumentos necesarios para el cumplimiento de la planeación. De tal manera que la fracción VI, sustituyó a la anterior fracción IV, y si bien es cierto que la mejoró haciéndola más explícita, también es cierto que suprimió al municipio la facultad de expedir leyes. situaciones que no le afectan por que en estricta técnica jurídica, lo que expedirá serán leyes reglamentarias del artículo 27 de la Constitución Federal,

aunque sean llamadas reglamentos, además se sigue con el mismo defecto de considerar al municipio como un órgano meramente administrativo.

En cuanto a las relaciones laborales, fueron superadas sus limitaciones mediante la integración de la fracción IX en donde se estableció que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias, señalando que los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere. Pero al respecto sucede que la fracción IX faculta a los legisladores locales para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado y municipios, basándose en el artículo 123 de la Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias pero no precisa si deba ser el apartado "A" o el "B" el que deba servir de referencia, provocando errores, por no haber profundizado en sus consecuencias.

4.4. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987 al año 2001.

La novena reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, sirvió para depurar el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así se suprimen los textos alusivos a los

gobernadores y diputados contenidos en la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción VIII, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, pasando a ser la fracción V del artículo 116 Constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 se establecía la facultad de realizar convenios entre la federación y los estados y estos con los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 Constitucional.

La décima reforma fue publicada el 23 de diciembre de 1999, allí se previnieron las cuestiones de competencia para adecuar el marco constitucional a la realidad actual del municipio mexicano. Previo a las reformas constitucionales, se plantearon diversos foros, como el que organizó el Centro de Investigación y Docencia Económicos CIDE, que en 1999 llevó a cabo un seminario sobre la reforma del artículo 115 Constitucional,⁴ en donde se plantearon las carencias financieras, la debilidad política y jurídica de los municipios, sin embargo al elaborar el dictamen de reforma, en el capítulo de antecedentes se señala que se tomaron en cuenta las propuestas de los partidos políticos y en relación a ellas se menciona que coinciden los autores de las iniciativas en la necesidad de reformar el mencionado artículo, para da fortalecimiento al municipio en México y después

⁴ "Reflexión en torno a la Reforma Municipal del artículo 115 constitucional. CIDE" editada por Miguel A. Porrúa, México, 2000.

señala las consideraciones para motivar y explicar el porqué de las propuestas de cada uno de los tópicos reformados, y que a continuación se comentan.

Fracción I. Fortalecimiento del Ayuntamiento como órgano político.

Se reforman los párrafos: Primero, cuarto y octavo de la Fracción I del artículo 115.

Se reconoce expresamente la naturaleza del municipio como ámbito de gobierno, se sustituye en el párrafo primero de la fracción I la palabra "Administrado" por la de "Gobernado", así antes de la reforma decía: "I cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa...". con este cambio de terminología se fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones: legislativa, ejecutiva y la jurisdiccional.

Se expresa que el único y exclusivo órgano de gobierno del municipio es el Ayuntamiento, excluyéndose autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado, así mismo se prohíbe cualquier otro ente, organismo, dependencia o institución paralela al Ayuntamiento que pueda sustituir o competir con la legítima autoridad del municipio.

Se establece que el Ayuntamiento se integre por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley señale, garantizando un órgano colegiado de gobierno, fortaleciéndose esta colegiación al señalarse que cuando por alguna circunstancia se deba designar consejo municipal que sustituya al Ayuntamiento, deberá ser colegiado y con el mismo número de integrantes señalado para el Ayuntamiento sustituido.

Fracción II. Fortalecimiento del Ayuntamiento en su función administrativa

En el párrafo segundo de la fracción II, se establece la atribución mal llamada reglamentaria, por que materialmente es legislativa y formalmente el Ayuntamiento satisface los requisitos de un órgano legislativo, así es que las disposiciones normativas que emanan del Ayuntamiento se llamen reglamentos es por el imperativo constitucional, contenido en esta fracción II, ya que desde el punto de vista formal y material, son leyes.

Para que los Ayuntamientos puedan expedir bandos, reglamentos y disposiciones administrativas, de carácter general y con validez dentro del ámbito de su competencia se establecía como requisito que se deben realizar, "con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados". la reforma lo modifica para precisar que lo harán de acuerdo "con las leyes en materia municipal que deberán de expedir las legislaturas de los estados".

Se adecua la terminología.

Para mejor comprensión se sustituye el término “locales” por la expresión “estatal”, para referirse al ámbito espacial de competencia de la entidad federativa.

A esta fracción II, se le adicionó un texto que establece la finalidad de la normatividad y expresa: “Que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” y en otro párrafo se establece el objeto de las leyes estatales que deberán expedirse, delimitando sus alcances en cinco incisos. de tal forma que se amplían y aclaran los aspectos que deben ser regulados en las normas municipales; en el inciso a) se establecen las bases generales que deberán de regular el procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y los órganos para decidir controversia. esto es congruente con lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Federal, en el sentido de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En el inciso b) se limita la intervención de los estados de la federación al eliminar la fórmula de pedir aprobación a las legislaturas cuando tengan lugar cuestiones que afecten el patrimonio inmobiliario o en actos que trasciendan el periodo del Ayuntamiento. Con la reforma se reducen los requisitos, estableciendo que basta con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos.

En los incisos *c)* y *d)* se establece que se deberán regular los requisitos para celebrar convenios con otros entes públicos y en el inciso *e)*, se determinó el establecimiento de normas supletorias para los casos en que los municipios no tengan reglamentos.

Fracción III. De los Servicios Públicos a cargo del municipio.

Se establecen los servicios públicos de competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el estado (entidad federativa), salvo cuando el Ayuntamiento quiera subsidiar al estado algún servicio pero con absoluta libertad para decidir por parte de los miembros del cabildo. Es importante comentar y destacar que no sólo se trata de prestar el servicio público sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y de desarrollo y también de participación comunitaria. Concretamente se detalla más el servicio público, en el inciso *a)* se habla del drenaje y del tratamiento y disposición de aguas residuales, en el inciso *c)*, en materia de limpia se precisa la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, fortaleciendo el criterio de exclusión, privilegiando la competencia del municipio y eliminando de ella a cualquier autoridad.

En el inciso *g)*, se establece que además de los servicios de calles, parques y jardines, también será el relativo a su equipamiento. En materia de seguridad pública se modificó para precisar que ésta será en los términos del artículo 22 Constitucional, el cual establece un concepto más amplio y completo que el de mera policía preventiva municipal que tenía con anterioridad.

También se establece que la prestación de los servicios municipales, se hará observando lo dispuesto por las leyes federales y estatales, así mismo que los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación para la prestación de servicios públicos con la aprobación de las legislaturas cuando los municipios sean de diferente entidad.

Fracción IV. En materia Hacendaria.

Se reformó el inciso c), párrafo segundo para precisar de manera inequívoca que sólo están exentos de pago de agua y predial los bienes de dominio público, de la federación, estado o municipio, siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, por lo que las empresas paraestatales, los fideicomisos y los particulares son causantes de impuesto predial aún cuando utilicen bienes de dominio público.

Se adicionó el inciso c), para establecer que todo municipio, propondrá a las legislaturas estatales sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, las tablas de valores del suelo y de construcción sobre propiedad inmobiliaria. Así se fortalece la libertad de los Ayuntamientos para disponer del ejercicio directo de la totalidad de los recursos que integran su hacienda, desterrando la antigua e indebida práctica de que otros ámbitos gubernativos señalen destinos o conceptos de gastos del presupuesto municipal.

Fracción V. Facultades en materia de Desarrollo Urbano.

En esta área se realizó una reforma de orden, ya que antes de la reforma contenía una serie de atribuciones en un párrafo compacto y ahora se desglosan con mejor orden y sistema dividiéndose en nueve incisos, clarificando y precisando cada una de las materias, las que por su materia y naturaleza son coincidentes de los tres niveles de gobierno. Para dar certidumbre y precisión jurídica se precisa que el municipio concurre en la protección al ambiente y en la materia de transporte público, en el ámbito espacial de su competencia.

Fracción VI. Relativa al mando de la policía preventiva municipal.

La reforma precisa con claridad, la atribución del Presidente Municipal para mandar a la policía, se previene que el Gobernador del estado puede transmitir órdenes a la policía en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, como es de verse, se acota, se limita la posibilidad del Gobernador para mandar a la policía municipal, sin embargo, en lo que respecta al ejecutivo federal no se limitó su facultad como se hizo con el estatal y se establece que el ejecutivo federal tendrá el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente.

La undécima reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Con ella se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III que dice:

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

Esta reforma fue consecuencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, del 16 de Febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derechos y cultura indígenas” que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía de los pueblos indígenas, se establecía que debía reconocerse el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en las márgenes del estado nacional. Debiéndose promover las adecuaciones a la Constitución General; acuerdo que no pudo ser cumplimentado por el gobierno federal, por que consideró que ponía en riesgo la unidad nacional, la integridad del territorio y los derechos de todos los mexicanos.

La Comisión de Concordia y Pacificación propuso una iniciativa de reformas el 29 de noviembre de 1996, el ejecutivo federal propuso una iniciativa el 17 de marzo de 1998, para que finalmente fuera el Senado el que estableciera las directrices de esta reforma.

4.5. Trascendencia de la reforma del 23 de diciembre de 1999.

Con la reforma de 23 de diciembre de 1999, se reconoce expresamente la naturaleza del municipio como un ámbito de gobierno. La sustitución de la palabra "administrado" por la de "gobernado" en la fracción I. implica repercusiones directas que permiten a los funcionarios municipales, a la estructura del sistema municipal y a los propios habitantes del municipio, considerar el ejercicio del Ayuntamiento, como el de un gobierno propiamente dicho. Así el gobierno municipal ejercido por el Ayuntamiento, está firmemente compuesto por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley señale, cuyo principio de colegiación y de respeto, quedó garantizado con la reforma que se comenta. Incluso por que se precisa la obligación de sustituir a un miembro del Ayuntamiento que deje de desempeñar su cargo, precisamente por su suplente o en su caso se procederá según lo disponga la Ley. Estas disposiciones fortalecen al gobierno municipal, ya que eliminan las prácticas políticas de que el ejecutivo o el legislativo estatal sustituyan discrecionalmente a los miembros de los Ayuntamientos o que al integrar el consejo municipal, nombran a dos o tres vecinos haciendo una pequeña comisión y no un órgano colegiado de gobierno.

En términos generales la trascendencia de la reforma constitucional al artículo 115 de 23 de diciembre de 1999 implica dos aspectos de superior importancia: uno que deja de considerar al Ayuntamiento municipal como un administrador y la reconoce como un verdadero órgano de gobierno y otro que rompe con la tradición centralista y desconcentra el poder y las atribuciones que

siendo de carácter eminentemente municipal, eran ejercidas por la federación o el gobierno estatal, al que durante mucho tiempo no le fueron acotadas sus injerencias, interviniendo inapropiada y perjudiciantemente en los aspectos más importantes de la vida municipal.

Hoy no existe la decisión política mexicana de concentración del poder y se reconoce al municipio como un ámbito de gobierno y al Ayuntamiento como el órgano que lo ejerce, la descentralización de poder hoy permite al municipio ejercer plena libertad en los servicios públicos que presta y en los convenios que puede celebrar para ese fin. Se ha ampliado el campo de captación de impuestos y también de derechos, ya que con la entrada en vigencia del Código Administrativo del Estado de México, la autoridad municipal puede expedir Cédulas Informativas de Zonificación, Licencias de Uso de Suelo y puede efectuar cambios de uso de suelo. Además de que cuenta con el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para hacer efectivos los créditos adeudados al municipio que para ese caso es considerado como autoridad fiscal. Con la base de la seguridad jurídica dada a todos y cada uno de los funcionarios municipales ya sea el la reforma constitucional comentada o la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, las relaciones laborales de los municipios y sus empleados se desenvuelven dentro de un marco normativo firme, claro y adecuado a ellas.

Al respecto, cabe resaltar que con motivo de la reforma constitucional de referencia, las entidades deben adecuar los siguientes ordenamientos:

- 1.- La Constitución Política Estatal
- 2.- La Ley Orgánica Municipal
- 3.- En su caso, reformar las Leyes estatales que regulen:
 - a) El Contencioso Administrativo
 - b) La celebración de convenios entre Ayuntamientos de un mismo estado de la federación, con Ayuntamientos de diferentes estados y con la federación para la prestación de servicios.
 - c) Las Leyes fiscales para que los Ayuntamientos puedan ejercer sus atribuciones de proponer a la legislatura estatal 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 contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria.

4.6. El municipio, punto de partida del desarrollo mexicano.

A través del municipio se puede alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal Mexicano, sobre todo si se logra el principio del municipio libre, ya que así se propicia la efectiva participación ciudadana que conlleva al fortalecimiento de las estructuras municipales. En este sentido fortalecer al municipio significa al mismo tiempo fortalecer al federalismo, pues sin la

vigorización del municipio los estados de la federación no podrán alcanzar la energía necesaria para hacer factible, viable y vigente el sistema federal

Por tanto, se deben reconocer primeramente las deficiencias impuestas por la realidad y las competencias que originan el predominio del orden federal sobre el estatal y éste sobre el municipal.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos.

Pero hoy sabemos que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización del proyecto nacional.

La centralización en México como factor de poder ha sido elemento desestabilizador del sistema político y dique del desarrollo del federalismo. El impacto del predominio del centralismo mexicano se ve reflejado en el municipio, pues como reconoce el ilustre mexiquense don Mario Colín, en su obra *El Municipio Libre*, cuando expresa *"Si tuviésemos que definir al municipio mexicano estrictamente como lo es en su vida, diríamos que es una de las partes más pequeñas en que está dividida la nación mexicana para el ejercicio del gobierno, en el que se han concentrado la pobreza y el mayor número de necesidades"*

insatisfechas: ahí vive el grupo de hombres que ha tomado participación, lo mismo para hacer las revoluciones, que para intervenir en nuestras principales luchas cívicas y políticas. en esta pequeña extensión geográfica viven los hombres más abandonados de nuestro país".⁵

Dos aspectos fundamentales resaltan del artículo 115 constitucional: el primero se refiere a la organización política, es decir, al órgano de gobierno municipal y el segundo al aspecto hacendario: aquí se representa la expresión fundamental del federalismo mexicano. Más aún de la distribución de competencias, se desprende la gran característica del sistema federal mexicano, el de la descentralización ya que México es un país de antecedentes unitarios, pero se esfuerza por descentralizar la vida nacional.

Si el Congreso de la Unión (representación bicameral) en ejercicio de la soberanía popular le otorgara al municipio plenas atribuciones en materia tributaria y legislativa, este nivel de gobierno podría crecer, ser más fuerte y representar el apoyo y sustento del federalismo mexicano para que la federación y las entidades dejen de tratarlo como un menor, incapaz de administrar sus bienes a favor de su comunidad. Es evidente que para fortalecer al federalismo es necesario promover una profunda descentralización administrativa para poder contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la comunidad, por ello es dable evaluar

⁵ Colín-Sánchez Mario. El municipio libre. Editado por el Gobierno del Estado de México. Toluca, 1978, p.131

las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuales podrian desempeñar de manera más eficiente, menos costosas y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación⁵

El municipio es la institución más antigua de las que, como país soberano tenemos, llega a México en 1519 y nuestra soberanía la adquirimos en 1821. Esto significa que fue primero el municipio que las entidades federativas y la federación. Tiene personalidad jurídica, es un nivel de gobierno, tiene patrimonio, puede contar con un gobierno municipal constituido por los representantes de la comunidad. Sin embargo los Ayuntamientos están sometidos a una ambigüedad legal, ya que por un lado está su calidad de representante del interés público y por otro, la subordinación que debe al estado (entidad federativa) del cual depende políticamente y si agregamos la falta de preparación de sus integrantes, esto se refleja en administraciones municipales que son un caos, les asiste ingobernabilidad provocando la falta de un real y eficaz federalismo mexicano.

En consecuencia, en el encuentro del municipio como punto de partida del desarrollo mexicano, se debe lograr la descentralización como fundamento esencial del federalismo mexicano; para ello se requieren: el pleno reconocimiento al municipio como un poder público, es decir que además de su autonomía política se rompan los esquemas centralistas de decisión que hacen las cúpulas partidistas; la plena autonomía hacendaria, es decir que el desenvolvimiento de la acción municipal esté integrado por ingresos fiscales que no caen otorgados a

⁵ Zedillo-Ponce de León Ernesto. Plan nacional de desarrollo 1995-2000, p. 52

capricho por el poder federal o estatal; contar con estructuras de gobierno y funcionarios públicos con preparación y capacidad; el reconocimiento de las facultades ejecutiva, legislativa y judicial del Ayuntamiento para hacerlo un autentico nivel de gobierno y un real poder público o sea, fortalecer la denominación a través de una distribución del poder público entre los integrantes del Ayuntamiento.

4.6.1. El ingreso estático y el egreso dinámico en los municipios.

La actual fracción IV del artículo 115 Constitucional, obedece al fortalecimiento económico del municipio otorgándole contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, contribuciones que por cierto eran de carácter estatal, es decir, la federación tuvo a bien ceder al municipio un tributo que no le correspondía, o sea que sigue prevaleciendo el criterio retardatorio, en el cual por un lado se otorgan mayores recursos al municipio, pero sin restar atribuciones a la federación, observándose inequitativo y desproporcionado que de cada peso que ingresa a la federación, esta se quede con 80 centavos, 16 sean para las entidades federativas y sólo cuatro centavos para dividirlos entre los más de 2450 municipios que son la base de la organización política y administrativa del país.

Los rubros tributarios en que participamos los mexicanos son exclusivos de la federación como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, o los que se pagan por el consumo de cerveza o la compra de vehículos. Aunque la

mayor parte de la actividad generadora de tributos se realice dentro del territorio municipal, el gravamen se va a la federación y sólo retornan al municipio cuatro centavos.

Los Ayuntamientos para lograr una mayor recaudación por concepto de impuestos y servicios, regularmente otorgan incentivos a los contribuyentes, como descuentos si pagan en los primeros meses del año, posteriormente llega la inflación y ya no pueden rectificar el pago de los impuestos o de los servicios, es decir, la ley limita esos incentivos por que finalmente representan un sacrificio, entonces lo que sucede es que la comunidad demanda mayores servicios, pero el Ayuntamiento se encuentra restringido por falta de capacidad económica. Por otro lado no puede endeudarse irresponsablemente, es bien sabido cuanto cuesta pagar intereses sobre intereses y los tremendos problemas que ello ocasiona a las administraciones subsecuentes. El ingreso del municipio es estático, por que normalmente no varían las participaciones estatales y federales, ni los mismos impuestos; en cambio, cada mes se incrementan los pagos, afectando severamente las finanzas municipales. La población exige vigilancia, desea que las patrullas hagan sus rondas, que se recolecte la basura, que el suministro de agua sea regular, los vehículos oficiales requieren gastos de mantenimiento y los precios aumentan y los rubros tributarios se aprueban considerando los factores económicos del año en que se aprueban y no del año en que entran en vigencia. Estas son circunstancias importantes que tendrán que reconsiderarse si realmente se quiere conseguir la modernización del municipio.

4.6.2. Las funciones gubernamentales en el municipio mexicano

Es dable reconocer al ámbito municipal sin temores ni pruritos constitucionales la función judicial que tenía anteriormente; en ese sentido, reconociendo la integración del Ayuntamiento en Presidente, Sindico y Regidores, sólo habría que agregar la figura del Juzgado Municipal, dividiendo las funciones unipersonales y corporativas, tal y como lo tienen los ámbitos federales y estatales.

La función ejecutiva está reservada al Presidente Municipal, pues los Ayuntamientos son asambleas deliberantes que tienen autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero en ningún caso pueden desempeñar funciones del Presidente Municipal, ni éste por si solo las de los Ayuntamientos.

En relación con la función legislativa, los Regidores representan el mayor número de los integrantes de los Ayuntamientos, sus miembros son de varios partidos políticos, se integran como órganos colegiados, asambleas deliberantes y de integración para dictar las normas jurídicas en beneficio de la colectividad.

Siguiendo el principio Constitucional de que no podrán reunirse dos o más funciones o "poderes" en una sola persona o corporación, por tal motivo la función legislativa, para el régimen de gobierno y administración municipal, así como la de

inspección relativa al cumplimiento de las disposiciones de observancia general, debe recaer exclusivamente en el cuerpo de Regidores al que se le llama cabildo de un Ayuntamiento. Y será el cabildo el cuerpo deliberadamente, colegiado, plural y legislador el que tenga la competencia para expedir la normatividad en el ámbito de la municipalidad y además vigilar e inspeccionar todo el ejercicio de la competencia municipal.

En relación con la función judicial, es de mencionarse que el Síndico es también un miembro del Ayuntamiento Municipal. Etimológicamente el término *sindico* proviene de los vocablos griegos *sin* que significa con, y *dixé* que se traduce como justicia, por lo tanto, el Síndico municipal es aquel funcionario que procura justicia, atendiendo estrictamente a la raíz de la palabra.

En nuestro país, por muchos años se preservó la figura del Juez Menor Municipal, con competencia exclusiva, en el territorio municipal que trataba asuntos de poca trascendencia en el ámbito judicial, pero de gran importancia para la convivencia social, sin embargo, paulatinamente se fue desprendiendo esta figura del nivel municipal.

Debido a la importancia que tienen ahora los municipios para desconcentrar el poder, es oportuno devolver a los municipios la función judicial, que de origen ya tenían, siendo el Síndico del Ayuntamiento, cuya atribución consiste en la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, así como velar por los derechos ciudadanos y ser por tanto, la figura que deba organizar la

administración de justicia a nivel municipal, devolviendo la entidad federativa esta importantísima función gubernamental del municipio.

4.7. Perspectiva actual del municipio en México.

El municipio mexicano es la comunidad local en donde se realizan las labores más importantes de la vida social, en el municipio se resuelven los pequeños y grandes problemas de la comunidad, la democracia en el nivel municipal juega un papel preponderante en la vida del país, de ahí que la perspectiva política nos ubica en la disyuntiva de la distribución espacial del poder, en tal sentido, el federalismo por lo que se afana es en organizar el sistema de redistribución del poder democrático hacia dos vertientes:

- 1.- En un auténtico sistema de división de poderes.
- 2.-En hacer realidad los tres ámbitos de gobierno en México.

Esto es, a partir de la reforma del estado (nación) y en provecho de México. Para ello se requiere de una reforma teórica y práctica de carácter político, jurídico-constitucional que transforme el poder de arriba hacia abajo (federal, estatal y municipal) y de un lado hacia otro, esto es equidad y colaboración, no sometimiento entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

La democracia mexicana, como lo indica nuestro sistema constitucional no es únicamente un régimen político o una estructura jurídica, sino un sistema de

vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de México. El nuevo federalismo propone impulsar el federalismo redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los órdenes de gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de México.⁷

Lo que el sistema político mexicano requiere, no es otra cosa que superar la crisis de desarrollo de la provincia mexicana.

El municipio mexicano requiere de un movimiento social que exija la democratización integral, es decir, un proceso que logre la descentralización del poder económico, político, social y cultural, para hacer del municipio la auténtica célula de la estructura nacional, la base de la división territorial, política y administrativa del estado (entidad federal y república mexicana).

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los ordenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades Constitucionales propias del gobierno federal.

⁷ Plan nacional de desarrollo, 1995-2000, p. 47

De ahí la necesidad de reconocer el poder público en el orden municipal, para ubicarlo en el nuevo federalismo mexicano, reconociendo que vivimos en un régimen político, republicano y representativo distribuido en tres funciones, como un mecanismo de control, no de sumisión y sometimiento.

El municipio mexicano, desde la promulgación de la Constitución de 1917 ha pretendido ser la base del sistema político y con el fortalecimiento que ha obtenido con las reformas al artículo 115 mucho ha avanzado. Sería injusto no reconocerlo. Sin embargo, en la doctrina y en la práctica, al municipio mucho se le ha soslayado, se requiere que en las discusiones y en las agendas sobre municipalismo, se incorporen las convicciones, la ideología, la tesis y los principios básicos inscritos del sistema político mexicano.

Nuestro sistema constitucional contiene seis principios básicos, producto de la dialéctica histórica y son: los derechos humanos; la soberanía; la división de poderes; el sistema representativo; el régimen federal y la supremacía de la Constitución.⁸

El pleno desarrollo de México y de la sociedad mexicana sólo se va a obtener con la congruencia entre lo inscrito en la Constitución y el sistema adoptado, el respeto a esos principios y vivir en un auténtico estado de derecho.

⁸ López-Sosa Eduardo. *La lucha por el poder político*. Editado por la UAEM. México p. 112.

Queda claro que para hacer del municipio una esfera de distribución del poder político y de descentralización de funciones, de espacio vinculado con las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades, se requiere además de voluntad política, de acciones efectivas y de estrategias políticas que rompan inercias y acciones rutinarias, compromisos de poder y maniobras de grupo que retardan el desarrollo de la comunidad.

La reforma del estado (nación) contempla ya la reforma municipal, por consiguiente, para el tercer milenio, México debe alcanzar su desarrollo reconociéndoles a los Ayuntamientos mayor libertad de participación en la vida del país, esto sólo se logrará poniendo en práctica efectiva lo siguiente:

- 1.- Exigir mayor capacidad profesional en los integrantes del Ayuntamiento y servidores públicos.
- 2.- Consolidar la autonomía municipal, reconociéndole su competencia legislativa y judicial.
- 3.- Lograr mayor participación ciudadana en la esfera del poder político municipal.
- 4.- Pugnar por abrir la participación de los Ayuntamientos en la elaboración de los planes de desarrollo federal y estatal.

5.- Reconocer al municipio competencia plena en materia tributaria.

6.- Otorgar a los municipios mayores participaciones federales y estatales, en función de las responsabilidades y servicios que prestan a la comunidad.

Estos son los aspectos medulares que representan el motor del desarrollo, la libertad y el fortalecimiento del municipio y de todos sus elementos, aspectos y su propia naturaleza consignada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

1. El municipio es un producto de la Ley, ya que si bien es cierto que se reconocen sus atributos de origen social y de organización política, estos no tendrán valor como no lo tienen los centros de población a los que la Ley no concede la categoría de municipio.
2. Para adquirir la categoría de municipio, no basta que exista un conglomerado humano, que se ha reunido para satisfacer sus necesidades, tampoco basta que ese conglomerado se dé una autoridad, si no que formalmente existe un procedimiento que la legislación de cada entidad federativa tiene expresamente señalado para la creación y supresión de municipios, requisito sin el cual no tiene vida jurídica un centro de población con la categoría municipal.
3. En el municipio, lo que da origen a la integración del Ayuntamiento es la elección popular directa. Su patrimonio es del dominio público y privado, que se ejerce sin intermediación alguna a nombre propio, además de que posee patrimonio dinámico (ingresos fiscales).
4. Los municipios son reconocidos por la Ley a través de un acto declarativo. Tienen facultades materialmente legislativas en su esfera de competencia.

5. No se puede aceptar al municipio como organismo descentralizado por región, por que se le estaría reduciendo a una unidad administrativa, cuya única función sería la de prestación de servicios públicos en forma eficiente sin reconocimiento de las demás atribuciones que la propia Constitución y su naturaleza le concede.

6. El municipio es la piedra angular del nuevo federalismo surgido de la Revolución Mexicana, está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y distribución de competencias, en primer lugar entre el gobierno federal y los estados de la federación y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

7. Por mandato constitucional, el municipio es la base, la célula, los estados de la federación forzosamente se dividen en municipios, no es factible para ellos organizarse de otra forma.

8. Considerar al municipio como un órgano administrativo es lo que más ha limitado su desarrollo, ya que la federación y los estados que la integran pretenden resolver sus problemas y tomar sus decisiones, invadiendo su esfera de competencia.

9. El municipio es un ámbito de competencia, de gobierno y ello implica que existe como poder público municipal, por ser un poder social, producto de la

lucha social y de la forma en que jurídicamente se ha desarrollado el territorio y las comunidades mexicanas.

10. El gobierno municipal en este caso el Ayuntamiento, como depositario del poder público se encarga de mantener permanentemente el orden y la justicia en los aspectos de su competencia dentro del municipio.
11. Incorporar a la población en la toma de decisiones del gobierno municipal, hará que se tengan habitantes mayormente comprometidos con su comunidad, siendo esta una tarea que debe cumplir el Ayuntamiento municipal.
12. El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados deben acatar, y por lo mismo, el municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno estatal o de la federación.
13. Es necesario que el municipio recupere las notas políticas y económicas que le corresponden como primer nivel de gobierno, de manera que supere el centralismo que se ha venido dando a este respecto, así como preservar a las instituciones municipales libres de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo.

14. Se observa que sigue prevaleciendo la nefasta política de que por un lado se manifiesta dar libertad y fortalecer al municipio y por otro, el temor de que haga mal uso de esa libertad y por ello se ejerza control.

15. El municipio está en estado de indefensión, por que no tiene medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tienen medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades. Y carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales. Su única alternativa es la conciliación y coordinación de intereses, donde siempre está en desventaja.

16. La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos las actividades que debe efectuar en su ámbito de competencia. Indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora.

17. La sociedad mexicana ve al municipio como su espacio de vida y ha luchado por sus derechos y su reconocimiento, entre los que se encuentran la facultad reglamentaria.

18. La facultad reglamentaria está reconocida en la Constitución, del mismo modo que se reconoce la potestad de cobrar impuestos. El municipio puede

cobrar impuesto predial, traslado de dominio, agua potable. Con el dinero que recibe el municipio por concepto de impuestos se sufragan los servicios públicos, de agua potable, alumbrado, limpieza, drenaje, bacheo, se da mantenimiento a los parques y jardines, se mantiene la seguridad pública y se otorgan documentos oficiales. El Oficial del Registro Civil expide las actas en las que se incluyen la de nacimiento y la de defunción.

19. No es posible que el municipio exista como un nivel de gobierno solamente con funciones administrativas sin capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado. Por que los problemas que afectan al núcleo fundamental del estado, que es el municipio, deben ser estudiados, atendidos y resueltos en el municipio por conducto de sus autoridades en ejercicio de las tres funciones.

20. Solamente si se deja al municipio ejercer a plenitud sus facultades como un poder público podrá alcanzar su verdadero desarrollo. Las reformas al artículo 115 Constitucional han propiciado un integración nacional fundada en Ayuntamientos más fuertes que ahora son la base de un estado sólido.

21. Para fortalecer el pacto federal es necesario impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados de la federación y los municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad. En la constitución de un nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una

profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia las ordenes estatales y municipales de gobierno.

22. Se reconoce que con las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mucho se ha avanzado en el fortalecimiento al municipio, cuyo Ayuntamiento es reconocido como órgano de gobierno; tiene seguridad y personalidad jurídicas así como facultades y libertades que permiten hacer viable su mantenimiento como la base del sistema político y de integración territorial mexicanos.

23. El municipio es una estructura dinámica que evoluciona a la par que la sociedad mexicana y el país en su conjunto, es la célula de nuestro sistema y organización política y administrativa, así como la base de la división territorial del Estado Mexicano.

24. No se han cumplido en México 200 años de vida independiente, las limitaciones que han afectado al municipio han hecho incipiente su intervención en el desarrollo del Estado Mexicano, por ello, válidamente puede considerarse en una reforma que lo haga altamente eficiente, para obtener un desarrollo continuo y estabilizador.

25. La reforma que se plantea, aunque de vital importancia, no presenta muchos aspectos, es suficiente con dar libertad, potestad y autonomía a los

municipios, reconociéndoles como un verdadero poder público y ámbito de gobierno.

26. La libertad, potestad y autonomía que se plantea, implican el ejercicio de funciones legislativas, judiciales y de recaudación básicamente, las cuales deben ser integradas y reconocidas a través de una reforma en ese sentido.

27. Ahora se gesta en México la consolidación de la alternancia en los cargos de elección popular, observamos como la lucha por el poder gubernamental está dándose de abajo hacia arriba, en el ámbito municipal la sociedad está expresando su sentir, su inconformidad y su deseo de cambio.

28. Somos testigos de cómo el poder político está siendo conquistado por partidos políticos diferentes al que ha sido hegemónico durante más de seis décadas y el municipio está siendo factor de conquista del poder, expresión de la ciudadanía en dar trascendencia al poder y gobierno municipal.

29. Para hacer del municipio la base del desarrollo mexicano que se pretende, debe atenderse el perfil a reunir por quienes aspiran a ejercer cargos de elección popular; es inconveniente que sólo se exijan requisitos como edad, ciudadanía, residencia y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, sin que se exijan requisitos en cuanto a la preparación educativa, académica o bien en cuanto a experiencia, los cuales pudieran determinar la capacidad para desempeñar el cargo.

BIBLIOGRAFÍA.

1. A. Natalé, Alberto. Derecho político. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1989.
2. Acosta-Romero, Miguel. Teoría general de derecho administrativo. Editorial Porrúa, México, 1991.
3. Bielsa Rafael. Principios del régimen municipal. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1999.
4. Bravo-González Agustín y Biaslostos Ky, Sara. Compendio de derecho romano. Editorial UNAM, México, 1997.
5. Burgoa-Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México, 1994.
6. Carpizo, Jorge. La constitución mexicana de 1917. Editorial Porrúa, México, 1996.
7. Castorena, J. Jesús. El problema municipal mexicano. Editado por Banobras, México 1995.
8. Colín-Sánchez, Mario. El municipio libre. Editado por el Gobierno del Estado de México, 1994.
9. Comisille C., Victor Manuel. ABC del municipio mexicano. Editado por la Universidad Autónoma de Morelos, 1997.
10. De la Garza S., Francisco. El municipio: historia, naturaleza y gobierno. Editado por Jus, México, 1998.
11. De la Madrid-Hurtado, Miguel. El pacto federal. Editado por el Centro Estatal de Estudios Municipales, México, 1985.
12. Delorenzo-Nieto, Antonio. Problemas del derecho municipal. Revista de derecho municipal, Buenos Aires, 1999.
13. Diaz del Castillo Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Tomo1, editorial Herrero Hermanos, México 1996.
14. Ellul Jaques. Historia de las instituciones jurídicas de la antigüedad. Editorial Aguilar, Madrid, 1998.
15. Esquivel-Obregón, Toribio. Apuntes para la historia del derecho mexicano. Porrúa, México, 1984.

16. Flores-Gómez González, Fernando. Manual de derecho constitucional. Editorial Porrúa, México 1995.
17. Fustel de Coulanges. La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma. Editorial Porrúa, México, 2000.
18. Fraga. Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, México, 1999.
19. Garcia-Gallo, Alfonso. Nacionalidad y territorialidad en la época visigoda. Editorial Estudios Visigóticos, Roma-Madrid, 1997.
20. Gobierno Federal. Glosario de términos sobre asentamientos humanos. Publicado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1978.
21. Goldstein, Emanuel. Teoría y práctica del colectivismo oligárquico. Editorial Ingsoc, Barcelona, 1998.
22. Gonnenwein, Otto. Derecho municipal alemán. Traducción de Miguel Sagaseta, editorial Instituto de Administración Local, Madrid, 1997.
23. Huerta-Barrera Rendón, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1995.
24. Hinostraza-Fernández, Luis. "La planeación del desarrollo municipal", en Municipio Mexicano. Editorial Nuevos Rumbos, año1, número 2, mayo de 1997.
25. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). Manual básico para la administración municipal. Publicado por el IAPEM, México, 1996.
26. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional, México, 15ª. edición, 1979.
27. López-Sosa, Eduardo. Derecho municipal mexicano. Editado por la UAEM, México 1999.
28. López-Sosa, Eduardo. La lucha por el poder político. Editado por la UAEM, México 1999.
29. Moya-Palencia, Mario. Temas constitucionales. Editorial UNAM, México, 1978.
30. Novoa-Monreal, Eduardo. El derecho como obstáculo al cambio social. Siglo XXI Editores, México, 1998.
31. Ochoa-Campos, Moisés. El Municipio, su evolución institucional. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera, Banobras, México, 1981.
32. Ortiz de Zúñiga, Manuel. El libro de los alcaldes y los ayuntamientos. Instituto de Administración Local, Madrid, 1978.

33. Padrón-Calzada Feliciano. Municipio libre. Editorial UNAM, México 1983.
34. Porrúa-Pérez, Francisco. Teoría del estado. Editorial Porrúa, México, 1995.
35. "Reflexión en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. CIDE" editada por Miguel A. Porrúa, México, 2000.
36. Revista. La división de los poderes en las entidades de la federación mexicana. Publicación de Estudios de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2000.
37. Riva-Palacio, Vicente. México a través de los siglos. Editorial Cumbre S.A., 7ª. Edición, México 1970.
38. Robles-Martínez, Reynaldo. El municipio. Editorial Porrúa, México, 2002.
39. Rojina-Villegas, Rafael. Derecho civil mexicano. Tomo I, 3ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
40. Rolland, M.C. El desastre municipal. Editorial Cultura, México, 1991.
41. Serra-Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México, 1994.
42. Zedillo-Ponce de León, Ernesto. Desarrollo democrático. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, 1995.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código Administrativo del Estado de México. México 2002.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

Ley de Planeación del Gobierno del Estado de México.

Código Financiero del Estado de México.