



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

**TRABAJO:
REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LOGRAR
EL GOBIERNO MUNICIPAL INTEGRAL**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN SOLIS VARGAS**

**ASESOR DE TESIS: FRANCISCO HERNÁNDEZ APARICIO,
DOCTOR EN DERECHO**

MÉXICO, NOVIEMBRE, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 13 de febrero de 2014.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SOLÍS VARGAS JUAN**, con número de cuenta 06801311-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LOGRAR EL GOBIERNO MUNICIPAL INTEGRAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Francisco Hernández Aparicio**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

México D.F. a 17 de septiembre de 2013

ASUNTO: Conclusión de trabajo de investigación.

C. Lic. Edmundo Elías Musí
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.
Facultad de Derecho. UNAM.
PRESENTE.

Me permito comunicar a usted, que el alumno JUAN SOLIS VARGAS, con número de cuenta 068013110, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis que se denomina "Reforma Constitucional para Lograr el Gobierno Municipal Integral".

En razón de haber revisado el trabajo desde sus inicios, de haber incorporado las mejoras que se le indicaron y, al haber reflejado las normas para la presentación de trabajos de investigación documental; considero que reúne los requisitos establecidos para un documento de Tesis.

Para tal efecto, informo a usted que se aprueba el trabajo de tesis para ser presentado a su consideración y de ser procedente nos autorice su edición.

Sin otro particular, quedo de usted.

Dr. en Derecho. Francisco Hernández Aparicio.
Cédula de Grado 4365295.
Tel Cel. 55 1486 3691.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**TRABAJO:
REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LOGRAR
EL GOBIERNO MUNICIPAL INTEGRAL**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN SOLIS VARGAS
068013110**

**ASESOR DE TESIS: FRANCISCO HERNÁNDEZ APARICIO,
DOCTOR EN DERECHO**

MÉXICO, NOVIEMBRE, 2013

DEDICATORIAS.

A mis padres:

Aurelia Vargas Aguirre + & Juan Solis Sánchez +

Por su ejemplo de perseverancia, rectitud y honestidad

A mi familia:

Mi esposa,

María Soledad Ávila Villanueva, motor de mi vida.

Mis hijos:

Karina Viviana, Juan Carlos, Clarissa Patricia y Verónica.

Por entenderme en mi ente humana.

Gracias a todos, por su amor, comprensión, cariño y apoyo incondicional

AGRADECIMIENTOS.

A mi asesor de tesis:

Dr. en Derecho, Francisco Hernández Aparicio.

Por sus oportunas críticas y valiosas sugerencias en la realización de este trabajo;
Ya que pese a sus múltiples ocupaciones, me destino tiempo de sus descansos,
para revisar los originales.

Al Dr. en Derecho, Carlos Quintana Roldan.

Por sus valiosas sugerencias en la revisión conceptual de este trabajo;

A mis maestros y compañeros de la Facultad de Derecho y,
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
Por su tiempo, amistad y, por descubrir juntos nuevos horizontes.

Al Pueblo Mexicano

Por una oportunidad adicional, en mi formación.

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LOGRAR EL GOBIERNO MUNICIPAL INTEGRAL

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	VI
CAPITULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO.	1
1.1 Antecedentes Históricos del municipio.	1
1.1.1 Origen y regulación en la Nueva España.	1
1.1.2 Constitución de Cádiz.	3
1.1.3 Experiencia Constitucional Decimonónica.	4
1.1.4 Constitución Federal de 1917.	6
1.2 Las Reformas al Artículo 115 Constitucional.	10
1.3 Análisis del Municipio actual.	20
1.3.1 Conceptualización del Municipio.	20
1.3.2 Elementos del municipio.	22
1.3.3 Naturaleza del municipio.	27
1.3.4 Principios jurídicos y políticos del municipio.	28
CAPITULO SEGUNDO. LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL Y SU HACIENDA.	31
2.1 Funciones y atribuciones del gobierno municipal.	31
2.1.1 Integración del municipio.	32
2.1.2 La Administración Pública municipal.	37
2.1.3 Libertad o Autonomía municipal.	38
2.2 Servicios Públicos y Desarrollo Urbano.	40
2.2.1 Servicios Públicos Municipales.	40
2.2.2 Desarrollo urbano municipal.	42
2.3 La Hacienda municipal.	46
2.3.1 Patrimonio Municipal.	47
2.3.2 Hacienda municipal.	51
CAPITULO TERCERO. CONSTITUCIONALISMO Y MUNICIPIO	55
3.1 Presidencialismo y Transición política municipal.	55
3.1.1 Análisis del Presidencialismo.	55

3.1.2	Transición Política municipal.	59
3.2	Federalismo y Competencias en los ámbitos de gobierno.	62
3.2.1	Federalismo y división de poderes.	63
3.2.2	Competencias en los ámbitos de gobierno.	66
3.3	Reforma Constitucional y el Municipio.	70
3.3.1	Reforma constitucional o nueva constitucionalidad.	70
3.3.2	Tendencias constitucionales y el municipio.	80

**CAPITULO CUARTO. CONSIDERACIONES PARA LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO** 86

4.1	Consideraciones a las normas del gobierno municipal.	86
4.1.1	Consideraciones en relación a la división de poderes.	86
4.1.2	Consideraciones a las normas constitucionales del municipio.	88
4.1.3	Consideraciones con el federalismo hacendario.	91
4.1.4	Consideraciones relacionadas con los elementos municipales.	95
4.1.5	Municipio indígena y elección por usos y costumbres	97
4.2	Consideraciones para el desarrollo y fortalecimiento municipal.	100
4.2.1	Ley reglamentaria del artículo 115 constitucional.	100
4.2.2	Perspectivas para una constitución municipal.	102
4.2.3	Reconstrucción del federalismo.	106
4.3	Consideraciones para la reforma del artículo 115 constitucional	113

CONCLUSIONES. 118

	Conclusiones	118
	Propuesta de contenido del artículo 115 constitucional derivado de la reforma constitucional para un Gobierno Integral del municipio.	123

ANEXOS: SERIES ESTADÍSTICAS DE POBLACIÓN 2010. 138

BIBLIOGRAFÍA. 142

INTRODUCCIÓN:

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su artículo 115 reconoce la autonomía Municipal. Sin embargo, solamente podrá haber autonomía integral cuando el municipio cuente con el reconocimiento pleno de un poder soberano, que sea original y esencialmente propio lo que le permitiría estar en aptitud de cumplir cabalmente con sus fines.

De este tema son múltiples las preguntas que nos formulamos: ¿Cómo podemos hablar de autonomía cuando los Municipios en México no tienen recursos suficientes para cumplir su cometido?; ¿La falta de personal capacitado en el ejercicio de las funciones repercute en el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales?; ¿Los municipios cuentan actualmente con estructuras sólidas para hacer frente a las demandas de los ciudadanos?; ¿Cuentan con las suficientes atribuciones fiscales para la captación de recursos en sus respectivas localidades?; ¿La debilidad ancestral de los municipios es producto de la evolución histórica del país?

El objetivo de la presente investigación es analizar la regulación jurídica que, tanto a nivel Federal como Estatal rigen al Municipio, así como las disposiciones internas de los mismos gobiernos locales. De los resultados de este trabajo se pretende proponer modificaciones en su marco jurídico destinadas a renovar las relaciones del Municipio con los Estados y la Federación.

Para tal efecto, se ha estructurado este trabajo en 4 capítulos y, al final de estos las conclusiones y propuesta de reforma constitucional.

El primero de ellos dirigido a examinar los antecedentes del municipio, como se entendió a partir del México independiente y como lo concibió el constituyente de 1917; tanto en su estructura organizacional como en sus atribuciones hacendarias. Se comentaran dichas estructuras y sus atribuciones después de las reformas al artículo 115

Constitucional de 1983, 1987 y 1999. Se complementa este apartado, haciendo anotaciones respecto a su concepto, los elementos que lo integran y su naturaleza.

El segundo capítulo tiene el propósito de entender la estructura municipal dentro del Sistema Jurídico Mexicano, para comprender los fundamentos de su organización política, social, económica y, jurídica. Serán analizadas las atribuciones de los principales órganos de gobierno del ayuntamiento; presidente municipal, síndico, regidores. Esto permitirá conocer, indagar e investigar los diferentes problemas de esta institución básica en la división política y territorial del Estado Mexicano. Además, en el segundo capítulo, describiremos facultades recaudadoras del municipio y las dificultades que enfrentan en la determinación del plan de ingresos y del presupuesto de egresos así como la relación con las finanzas del municipio.

Puede decirse del municipio que: la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la falta de personal profesional y capacitado y, la inconsistencia de sus estructuras administrativas, son algunas de las razones por las cuales los gobiernos municipales no pueden realizar las funciones que les conciernen. Esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios. En el capítulo tres se abordarán aspectos relacionados con el sistema presidencialista que sin lugar a dudas configurado el modelo de gobierno municipal. Asimismo, al iniciar el actual siglo XXI, se está transitando a una concepción de mayor relevancia de los poderes Legislativo y Judicial a nivel federal, propiciando un mejor equilibrio de las tres funciones públicas. También, se analizan las propuestas de los tratadistas para una reforma constitucional, que tenderán a apoyar la solución de los problemas estructurales y administrativos del municipio, los cuales derivan de una diversidad de factores que están relacionados con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país.

Se elabora una sencilla relación de los tipos de ingresos por las facultades recaudadoras de cada uno de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal. También, a partir de los respectivos artículos constitucionales se efectúa una breve comparación de los poderes de cada uno de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal. Además,

relacionado con dichos poderes se realiza un análisis de las competencias en dichos ámbitos de gobierno. En el capítulo cuarto se realizan consideraciones que pretenden encontrar soluciones a esos problemas; a fin de establecer las atribuciones y facultades que le corresponda a cada orden de gobierno, con el propósito de precisar aquellas atribuciones que puedan ser objeto de participación concurrente del municipio y, así lograr un justo equilibrio entre los tres niveles de gobierno. También se hacen consideraciones que permitan una redimensión integral del municipio como un nivel de gobierno con sus tres funciones sustantivas definidas y coordinadas

En las conclusiones, se anotan los elementos de juicio para las reformas constitucionales realizadas en el pasado con relación al municipio. Estos elementos de juicio son elementos sustanciales a considerar para una propuesta de reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se pretende que el municipio funcione como un ente autónomo, con sus tres poderes coordinados y que aliente en los ciudadanos el ejercicio de una democracia plena y, que los motive e impulse hacia un desarrollo político, social, cultural y económico de la población y de la organización básica del federalismo mexicano.

En la medida que la población que habita en cada municipio cumpla con sus expectativas de vida, los municipios empujaran a las Entidades Federativas y a la Federación como un todo a mejores niveles de vida. La visión gira en 180 grados, el Gobierno Federal no jala a los municipios, éstos impulsan al Gobierno Estatal y Federal.

CAPITULO PRIMERO.

EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO.

Examinaremos los antecedentes del municipio, como se entendió en la nueva España y en el México independiente y, como lo concibió el constituyente de 1917; tanto en su estructura organizacional como en sus atribuciones. Se comentaran las estructuras municipales y sus atribuciones después de las reformas al artículo 115 Constitucional de 1983, 1987 y 1999. Se complementa este capítulo, haciendo anotaciones respecto a su concepto, los elementos que lo integran y su naturaleza y sus principios.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Siguiendo el criterio de José Luis López Chavarría, los antecedentes se dividen en: origen y regulación en la nueva España, los constituyentes gaditanos, experiencia constitucional decimonónica y, movimiento revolucionario y constitución de 1917.

1.1.1 ORIGEN Y REGULACIÓN EN LA NUEVA ESPAÑA.

“Las instituciones municipales castellanas sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los pueblos en el nuevo mundo descubierto. Así, Hernán Cortés fundo el 22 de abril de 1519, a nombre del Rey Don Carlos, el primer municipio de América continental, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz. Después, el 15 de agosto de 1520, fundo otro municipio en Tepeaca, denominándolo Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores. Así mismo Cortés, en los años de 1524 y 1525 dicto las primeras ordenanzas para la organización de las ciudades y municipios”. (1)

Cabe mencionar que “en la nueva España coexistieron tres regímenes municipales: a) la primitiva en lo que no se opusiera a la religión, al derecho natural y a las leyes de indias; b) los ayuntamientos de indios (repúblicas); y c) el régimen municipal castellano con sus adaptaciones al medio”. (2)

(1) ADAME GARCÍA, Jorge C. El Derecho Municipal en México. Ed. Porrúa, 1ª Ed. México 2009, Págs. 79 y 80.

(2) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Las Elecciones Municipales en México. Ed. IIJ UNAM, México 2005, Pág. 14

Es de señalar que “mediante Cédula Real del 15 de octubre de 1522, se estableció que todos los cargos municipales debían enajenarse, de ahí que con dicho mecanismo se aseguraba un medio de enriquecimiento para la corona española. Ante su inobservancia, el Rey Felipe II confirmó esta postura el 30 de junio de 1620. Esta peculiar forma de acceder a los cargos municipales trajo como consecuencia la formación de oligarquías regionales, pues eran las únicas capaces de adquirir dichas posiciones”. (3)

“Carlos III, de la dinastía de los Borbón, emitió el 4 de diciembre de 1876 la Ordenanza de Intendentes, a efecto de reforzar el control sobre los municipios por la corona, particularmente se aboco a verificar los ingresos fiscales. Esta ordenanza canceló la enajenación de cargos y, golpeó el poder y los intereses de quienes los ejercían, finalizando las actividades mercantiles que realizaban los alcaldes mayores”. (4)

El cabildo como precursor de las luchas por la independencia.

“Se conoce en la Nueva España, que los soberanos españoles habían cedido sus títulos a favor de Napoleón que previamente había invadido España; El 14 de julio de 1808 en el cabildo de la Ciudad de México, su síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, propugno porque por que se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y en representación del pueblo y su soberanía, el Cabildo de la Ciudad de México tomara las riendas del poder. Así, la representación del cabildo, contenía dos puntos importantes:

- a) Los asuntos se consultarían con los súbditos y los naturales.
- b) Soberanía Nacional; representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, en ausencia y a nombre del rey cautivo”. (5)

Los peninsulares, se percataron de los peligros que para su posición entrañaba el ayuntamiento y un grupo de comerciantes acaudalados organizo un golpe de Estado para apresarlo junto con su familia. Primo de Verdad murió sospechosamente en su celda la noche del 15 de septiembre de 1808. (6)

(3) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Las Elecciones Municipales en México. Ed. IJ UNAM, México 2005, Pág. 14

(4) ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal. Editorial Oxford, México 2006, Págs. 30 y 31.

(5) ADAME GARCÍA, Jorge C. El Derecho Municipal en México. Op. Cit. Pág. 79 y 80.

(6) ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal. Editorial Oxford, México 2006, Pág. 34).

Municipio y lucha de independencia.

“Miguel Hidalgo demostró respeto por las organizaciones municipales; pues, el 17 de septiembre de 1810, en San Miguel el Grande, convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridad y acordar las medidas para asegurar el orden y la tranquilidad pública. Días después, el 22 de septiembre de 1810, convocó al ayuntamiento de Celaya. Éste confirmó los nombramientos hechos por las tropas:

Hidalgo como capitán general,

Allende como teniente general y,

Aldama como Mariscal. (7).

1.1.2 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

José Luis López Chavarría, ha señalado la influencia de la constitución gaditana de 1812 en la estructuración de nuestros municipios, al referir que (8) “Los constituyentes gaditanos influidos por el pensamiento liberal borrarón los principios que sustentaba el viejo régimen; (los cargos municipales eran comprados y propiedad de una familia, se podían obtener por sucesión familiar) e implantaron que la sustitución de alcaldes, regidores y procuradores síndicos sean electos popularmente”. “Adicionalmente, se estableció el principio electivo; a la heterogeneidad administrativa y política, se optó por la uniformidad organizacional y; con relación a la autonomía de gestión, se prefirió la subordinación al poder central”.

Además, “con relación al municipio, cinco aspectos delinea la Constitución de Cádiz: el número de integrantes que conformarían el municipio; los requisitos para aspirar a ocupar el cargo; el régimen de incompatibilidades; el procedimiento de elección; el principio de la no reelección y; la renovación de dicho cuerpo representativo”.

“Al discutirse en el constituyente gaditano, que la presidencia del ayuntamiento correspondería al jefe político, se manifestaron dos tendencias que inspirarían la concepción del municipio:

A). Concederle autonomía política a fin de otorgarle una verdadera protección a los ciudadanos; con amplias facultades para dictar las leyes, nombrar a los jueces, tener el mando en la seguridad popular,

(7) ADAME GARCÍA, J. Carlos. Op. Cit. Pág. 83

(8) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Op. Cit. Pág. 16 a 19.

B). La consideración del municipio subordinado al poder ejecutivo. Esta concepción equipara a los ayuntamientos como agentes administrativos del gobierno económico de los pueblos y que estos agentes son escogidos por sus propios convecinos”.

1.1.3. EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL DECIMONÓNICA.

Se considera que existieron cuatro momentos importantes posteriores a la independencia de México:

A). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

“Resulta paradójico observar como los diversos textos constitucionalistas del siglo XIX de tipo federalista y liberal, hicieron sólo insignificantes referencias al municipio, en tanto que las de tendencia centralista se preocuparon más de su reglamentación. Federalismo o centralismo fue el gran tema a discusión en el constituyente de 1824. Así, en la Constitución Federal de octubre de 1824, el municipio decayó políticamente hasta casi desaparecer, apenas se le mencionó”. (9).

Eduardo Andrade Sánchez explica, que el constituyente de 1823, expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, y fiel a su inspiración federalista no hay alusión a los ayuntamientos. Se daba por entendido, que el gobierno de los pueblos será materia que debía ser atendida por las constituciones de los estados, no había la disposición de que se considerará la existencia de los municipios. El 4 de octubre de 1824 se expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y, en ésta, se siguió el mismo criterio del acta constitutiva; es decir, no se hizo ninguna referencia a los ayuntamientos. Ésta presente, la tendencia de los constituyentes de 1824 a seguir el modelo de la Constitución Estadounidense. (10).

B). Constitución centralista de 1836 o de las siete leyes constitucionales.

José Luis López Chavarría, (11) señala que “con la expedición de las siete leyes constitucionales, inició el movimiento pendular de la vida política de México. La sexta ley titulada “División del Territorio de la Republica y Gobierno Interior de los pueblos, determino el carácter central del Estado Mexicano, convirtiendo las entidades federativas en departamentos.

(9) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, Op. Cit. Pág. 22.

(10) ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Op. Cit. Págs. 42 y 43.

(11) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luís, Op. Cit. Págs. 22 y 23.

Los Departamentos fueron divididos en municipalidades denominados distritos y partidos al frente de los cuales había un prefecto y subprefecto. Las funciones de estos se reducían a cuidar del orden y la tranquilidad pública con entera sujeción al gobernador y; a cumplir y hacer cumplir las ordenes del gobierno.

Este texto constitucional fue el que más se ocupó de delinear las bases del gobierno municipal, así en el artículo 25 precisó la función de los ayuntamientos: Estar a cargo de la policía; de la salubridad municipal; del cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia; de las escuelas de enseñanza primaria; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de sus ingresos financieros; y promover la agricultura, la industria y el comercio. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que prevenga la ley. Las elecciones fueron indirectas a través de juntas de parroquia, partido y provincia, con énfasis del voto censatario, para ejercer el voto tanto activo como pasivo.

C) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

El 12 de junio de 1843 se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, conocidas como Bases Orgánicas. “López de Santa Anna había vuelto a la presidencia y con ese carácter emitió el documento constitucional que era una regresión centralista, los gobernadores serían designados por el presidente de la república y los ayuntamientos municipales serían designados por los gobernadores. Se dejaba a las asambleas departamentales facultades en materia municipal: Establecer las corporaciones municipales, expedir los reglamentos de la policía municipal, aprobar los planes y presupuestos municipales”. (12).

D). Constitución Federal de 1857

López Chavarría comenta que (13); “con el acta de reformas de 1847, se estableció nuevamente el sistema federal, en dicho texto se refirió al municipio al tratar las facultades de los gobernadores; al establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos”.

(12) ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 43.

(13) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, Op. Cit. Pág. 24

“El autentico régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la república fueron gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos. Esta etapa señala la desaparición formal del municipio, fenómeno que se corrobora durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz”. “Durante el Porfiriato los prefectos y jefes políticos originadas en la constitución de Cádiz, se convirtieron en verdaderos cacicazgos dentro de las cédulas de nuestro federalismo. Los aludidos funcionarios, eran incondicionales que tenían la consigna de sofocar todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos” (13).

“Irónico, Porfirio Díaz se había lanzado a la conquista del poder levantando, entre otras, la bandera de la libertad municipal. En el Plan de la Noria de 1871, proponía como uno de sus objetivos -que la unión garantice a los ayuntamientos derechos y recursos como elementos indispensables para su libertad e independencia. (13).

1.1.4 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

El municipio ha sido objeto de análisis y restricciones por los diferentes gobiernos de la república, como se desprende de las políticas plasmadas por conservadores y liberales, los cuales modelaron al municipio según su conveniencia ideológica y económica. Después de la revolución de 1910, resurge el municipio como institución jurídicamente fortalecida, al plasmarse su regulación y naturaleza en el artículo 115 del orden supremo del país.

A) Antecedentes del Movimiento Revolucionario.

Una de las causas de la revolución mexicana fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas, los movimientos cuya base fue el municipio son los siguientes:

A) Programa del Partido Liberal Mexicano (14). “En 1907, los hermanos Flores Magón organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan. Ante la represión por la dictadura, los revolucionarios abandonaron el país”. “El 1º de julio de 1906, desde San Luis Missouri, el Programa del Partido Liberal Mexicano, proclamó:

- a) La supresión de los jefes políticos y
- b) Reorganización de los municipios y su fortalecimiento. (14).

(14) ADAME GARCIA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 89.

B) Plan de San Luis Potosí (15). “Fue la Bandera de Francisco I. Madero y se expidió el 5 de octubre de 1910, en la capital se San Luis Potosí. Criticaba la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y de los ciudadanos existentes sólo en la carta magna. Agregando que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador, los gobernantes de los Estados son asignados por el presidente y, los gobernadores a su vez, designan e imponen a las autoridades municipales”. (15).

C) Plan de Guadalupe (16). “El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, se desconocieron los poderes federales y cualquier autoridad que siguiera a Victoriano Huerta”. “Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, este plan trascendió por las adiciones que se le hicieron en diciembre de 1914, incluyéndole las demandas sociales y la referente a contar con el municipio libre. En efecto con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se estableció que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre. (16).

D) Ordenamientos municipales de Zapata (17). En el plan de Ayala, el zapatismo apporto ordenamientos en materia municipal. Destaca; la Ley General sobre Libertades Municipales, promulgada por Zapata el 16 de septiembre de 1916, estableciendo la libertad municipal como la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que es el derecho más respetable que tiene los vecinos de un centro de población para arreglar por si mismos los asuntos de su vida común. (17).

B). El municipio y el constituyente de 1917

El proyecto de constitución formulado por Carranza que reformaba el artículo 109 de la constitución del 57 establecía (18):

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado”.

(15, 16) ADAME GARCIA, Jorge Carlos. *Ibidem*. Pág. 90).

(17) ADAME GARCIA, Jorge Carlos. *Ibidem*. Pág. 91.

(18) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El municipio*, Ed. Porrúa, 6ª edición, México, 2009, Pág. 101.

En ese documento, firmado por Venustiano Carranza en su calidad de primer jefe del ejército constitucionalista, se estableció que “los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. Se dieron a los ayuntamientos, facultades para gobernar a la población de sus territorios, de tal manera que tuviese intervención en todas las actividades humanas y de servicios necesarios a la población: educación, cobro de impuestos y servicios públicos.

La comisión adiciono ese artículo y el 24 de enero de 1917, el proyecto que se leyó, según refiere el diario de debates, fue el siguiente (19):

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudando todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrara inspectores para el efecto de percibir 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 residan habitual o transitoriamente.

La fracción I fue aprobada de inmediato, no así la fracción II que motivo uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del constituyente.

Eduardo Andrade Sánchez comenta que (20): “A los constituyentes les preocupaban tres aspectos en los que se centro la discusión del artículo 115 del proyecto:

- a) Que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretarán de modo excesivo su libertad hacendaria;
- b) Si los ayuntamientos deberían recaudar “todos los impuestos” incluidos los que correspondan al erario estatal y;
- c) que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre Municipios y Estados por razones hacendarias”. (20).

(19) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *Ibidem*. Pág. 102.

(20) ANDRADE SÁNCHEZ. J. Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 59 y 60

Reynaldo Robles Martínez, relata el contenido de las discusiones de los representantes populares, de las cuales se señalan las ideas sustantivas y del proceso de votación: (21).

El diputado Rodríguez González, señaló que faltaba capacidad de pago a los municipios para pagar a los maestros, por eso propuso “se suprime la palabra libremente” y se agrega “en lo relativo a la enseñanza se sujetará a las leyes del Estado”.

El diputado Heriberto Jara defendió el proyecto de la fracción II referente a la libertad política del Municipio, esencialmente dijo, “No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará consignada en nuestra en Nuestra Carta Magna como un bello capítulo”.

El diputado Rafael Martínez, señaló que “la facultad del Estado de supervisar, las recaudaciones y la contabilidad municipal, significaba una intervención directa, proponiendo estudiar otra opción. Respecto de los conflictos hacendarios entre municipios y estados, propuso que los debería conocer la legislatura local, no la suprema Corte de Justicia, esta medida significaba centralización”.

El diputado Reynoso, señaló “la conveniencia de la intervención Estatal, en aquellos asuntos donde el municipio abusara de sus facultes que se le concedían”.

El diputado Medina, manifestó que “no deberá permitir que el estado o la federación tutoren demasiado al municipio porque lo nulifican, deberá existir un equilibrio”.

El diputado Lizardi, señaló: “Si los ayuntamientos no tienen libertad económica, si no pueden administrar su hacienda, propuso que la ley dijese que los municipios recaben los impuestos en los términos que señale la legislatura local”.

El diputado Calderón propuso que “la legislatura del estado, señale el ramo de riqueza que deba gravar el municipio y la que sea propia del Estado”.

C). El artículo 115 en la Constitución Federal de 1917

El municipio demandaba una autonomía política y económica para lograr un desarrollo pleno. En esas fechas los diputados temían un desbordamiento de las atribuciones proyectadas para los municipios por encima del poder estatal.

(21) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 102 a 108.

La tensión entre las dos posiciones cuyo equilibrio resultaba difícil, condujo a la aprobación de un precepto que dejaba a los municipios estructuralmente débiles y sin los instrumentos para ser entes sanos y fuertes.

Sin llegar a conclusión, el 24 de enero de 1917 se reservó la Fracción II del artículo 115 para votación. El 25 de enero se presentó un segundo proyecto. Tras prolongados y cansados debates los días 30 y 31 de enero se discutió y aprobó la citada fracción (22).

El texto original del artículo 115 de la constitución de 1917 quedó de la siguiente manera:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección 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 las suficientes para atender las necesidades municipales, y

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 residan habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de 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 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

1.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

En el artículo 115 aprobado en la constitución de 1917, se eliminó la potestad de los municipios para recaudar todos los tributos y, sólo podrá cobrar los tributos y las cuotas que el congreso local le autorice.

(22) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 109.

Adame García, señala el contenido de las reformas que afectan las atribuciones del municipio (23): “Iniciaron en 1976, mediante el agregado de dos fracciones: uno, referente a las disposiciones para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. El segundo, que regula los servicios públicos de los municipios.

“Con la reforma de 1983, en la fracción V, se amplió para el municipio las facultades para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y otras atribuciones relacionadas con el suelo dentro de su territorio”.

“La Reforma de 1999 en su fracción V, se precisaron las facultades al municipio relacionadas con el desarrollo urbano; para formular planes y autorizar, controlar, vigilar el uso del suelo”. (23).

Al respecto Reynaldo Robles Martínez, describe cada una de las reformas al artículo 115 constitucional:

1ª reforma. Mínimo de diputados para cada entidad. 1928.

El Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, da a conocer en número de representantes populares de cada Entidad Federativa. Adición de un párrafo al antepenúltimo párrafo del artículo 115 constitucional (24).

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

2ª reforma. Duración de la gestión municipal, 1933.

El texto inicial no se pronuncia sobre la duración de la gestión de los ayuntamientos ni sobre la mecánica de su elección y, no se regulaba la reelección. Se reformo el artículo 115 a cuya fracción I se añadieron dos párrafos, con el texto siguiente (25):

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato”.

(23). ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. Págs. 27 y 28.

(24) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 109 y 110.

(25) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 112 y 113.

“Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio” (25).

3ª reforma. Duración del periodo de los gobernadores, 1943.

Reforma que se publico el 8 de enero de 1943, modificando el periodo de los gobernadores (26).

“Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años”.

4ª reforma. Voto femenino, 1947.

Reforma del 12 de febrero de 1947 que Consagró el derecho de sufragio a las mujeres, al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo (27).

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

5ª reforma. Anulación del voto femenino en éste artículo, 1953.

El párrafo antes citado se reubica al artículo 34 constitucional y se modifico para dar plena ciudadanía a las mujeres, según Publicación del 17 de octubre de 1953 (28)

6ª reforma. Regulación de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, 1976.

Esta reforma se publico en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, modificando los artículos 27, 73 y 115 de la constitución federal vigente. Del artículo 115 se adicionaron 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. A la letra señala lo siguiente (29).

(26) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 114 y 115.

(27) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 116 y 117.

(28) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 118 y 119.

(29) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 121 a 123.

IV. Los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal en 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 su competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley Federal de la materia”.

7ª reforma. Principio de Representación Proporcional, 1977.

Con el objeto de fortalecer el sistema democrático dándole participación a las minorías, se publica la reforma el 6 de diciembre de 1977 se adiciona un párrafo a la fracción tercera del artículo 115 para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes (30).

III.

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil habitantes”.

8ª reforma. Servicios Públicos y Hacienda Municipal, 1983.

Reforma emitida en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructura el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez, buscando la redistribución de competencias respecto a los servicios públicos y la hacienda municipal. “Las dos omisiones del constituyente de 1917 eran la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado y las del municipio. El municipio languidecía al carecer de recursos para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización. El proceso centralizador redujo al municipio haciéndolo depender de la Federación y de la Entidad Federativa quienes realizaban la mayoría de las obras municipales. Esta dependencia limitó cívico y políticamente al municipio (31)”.

(30) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 124 a 126.

(31) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 127.

Las reformas efectuadas al artículo 115 respecto del municipio son:

A) Seguridad jurídica de los ayuntamientos. Establecer reglas para la independencia del ayuntamiento, la preservación de las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, en esencia, dar seguridad jurídica a los ayuntamientos y sus miembros. Se adicionan tres párrafos a la parte final de la fracción I que a la letra señalan. (32)

Art 115 fracción I.

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

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”. (32)

B) Orden Jurídico Municipal. Una de las necesidades básicas de la vecindad de un municipio es la regulación de las relaciones entre los vecinos y entre éstos y las autoridades municipales con motivo de la prestación de servicios. Ésta facultad la debe tener el municipio en virtud de la autonomía que implica la capacidad para darse su propia normatividad. La fracción II anterior pasa a ser la cuarta. La fracción III anterior se convierte en la segunda. La anterior fracción III ahora norma los servicios públicos (33).

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. (33)

(32) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 130,131, 142 y 143.

(33) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 135,136 y 142.

C) Los Servicios Públicos. Considerando que existen una gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales, de características ambientales diferentes, de diversas presencias socioeconómicas y, capacidades administrativas y financieras; por ello se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de municipio los servicios que deberá prestar directamente y cuales con el concurso de los Estados. La fracción II anterior pasa a ser la cuarta. La fracción III anterior se convierte en la segunda. La anterior fracción III ahora norma los servicios públicos (34).

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado Público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parque y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, si como su capacidad económica 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 corresponda. (34)

D) Hacienda Municipal. Una de las limitaciones del artículo 115, consiste en que el constituyente del 1917 dejó facultades amplias a las Legislaturas de los Estados para que le fijara a los municipios sus recursos económicos. Las reformas de 1983 tratan de normar los ingresos que le corresponden al municipio en los renglones: las fuentes de sus bienes; las contribuciones de la propiedad raíz y; las participaciones por la prestación de los servicios públicos. Se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables. Además, los legisladores de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos teniendo como base los ingresos disponibles

(34) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 128,129, 143 y 144.

La anterior fracción IV, se reforma y se convierte en la fracción II; la hacienda municipal se norma con la fracción IV. (35)

“IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales y privadas. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles”. (35)

E) Desarrollo Urbano.

Desde 1976, se le dieron al municipio las facultades para prever los límites y condiciones de crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos; además de planear y hacer cumplir dicha planeación. La anterior fracción V, con esta reforma se ubica en la fracción VI; así también, se hacen más explícitas las atribuciones que se incluyen en la fracción V que a la letra dispone (36).

“IV. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrara la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y

(35) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 133,134, 145 y 146.

(36) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 138,139, 145 y 146.

Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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 su competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

9ª reforma. Depuración de Normas Locales. 1987.

Mediante “reforma del 17 de marzo de 1987, se depuran las normas referentes a las Entidades Federativas dejando vigentes las normatividad aplicable a los Municipios. Así, se suprimen las fracciones VII, VIII, IX y X reubicándose éstas en el artículo 116 constitucional”. (37)

10ª reforma. Facultad de Gobernar. 1999.

Con esta reforma del 17 de marzo de 1987 se establece una revisión conceptual del municipio, la cual reconoció al ayuntamiento la facultad de gobernar y no solo de administrar. Como parte de la función de gobernar se precisaron las facultades legislativas del municipio.

Se estableció que los servicios públicos fuesen de competencia exclusiva de los municipios, otorgándoles el doble carácter de función y servicio. Esto es que no solo se trata de prestar los servicios, si no también de ejercer autoridad, reglamentar el servicio, promoverlo y desarrollarlo y, de lograr la participación comunitaria.

Además, se estableció una concepción detallada de las atribuciones en materia de desarrollo urbano.

Se realizan precisiones conceptuales a las fracciones I, II, III, IV, y V del artículo 115, para textualmente quedar como se indican a continuación (38).

(37) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 148.

(38) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 154,155, 164 a 171.

115 fracción 1, párrafo 1

“I. Cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

115 fracción II, párrafo 2

“**Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir** de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, **los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general** dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materia, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

115 fracciones III, IV, V

“III. Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado Público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;”
- “f) Rastro;
- g) Calles, parque, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, si como su capacidad económica y financiera.

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación entre de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas.

Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo

correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan por el Estado y el propio municipio;

“IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

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

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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

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

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

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

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) autorizar, Controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de reordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

11ª reforma. Comunidades Indígenas. 2001.

La última reforma al artículo 115 del 14 de agosto de 2001; ésta reforma fue consecuencia de los acuerdo de San Andrés Larráinzar, se agrega un párrafo a la parte final de la fracción III que establece (39):

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

1.3. ANÁLISIS DEL MUNICIPIO.

1.3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO.

Respecto al municipio, no existe una definición universal sobre esta institución, en tal virtud, es necesario acudir a los antecedentes etimológicos para delimitar su concepto.

Los tratadistas, señalan que el término municipio proviene del latín *municipium*, compuesta de dos locuciones; el sustantivo *munus*, que significa carga, cargo, oficio, deber, función u obligación de hacer algo y; de *capio* o *capere* que significa, tomar adoptar, hacerse cargo de algo.

De acuerdo con el Derecho Romano, el vocablo describen las relaciones instituidas entre Roma y las ciudades conquistadas, cuyos habitantes al adoptar (*capere*) la calidad de ciudadanos romanos, estaban obligados a participar todos en las cargas (munus).

(39) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 171 y 175

De ahí, que *municipium* comprende la forma de organización administrativa, jurídica, y política de una comunidad mediante la cual los ciudadanos tomaban a su cargo tareas personales u obligaciones tributarias de esas comunidades a favor de Roma. (40).

El Diccionario Jurídico, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que municipio es: “la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Entidades y Federación”.

Reynaldo López Martínez, señala que El Municipio deber ser analizado de acuerdo a los siguientes elementos: (41)

-- Dando preponderancia al elemento humano. “Cuesta sostiene que: El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de contigüidad de domicilio y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”.

Adolfo Posada, nos dice: “el municipio es en efecto un núcleo de vecinos o sea de personas que viven en un espacio contiguo”.

-- Por la importancia del elemento territorial; Reynaldo Pola, nos dice: “es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento”.

-- concepciones que consideran varios aspectos; para José Gámez Torruco, el municipio es: “Una unidad política dentro de un estado, una comunidad geográficamente localizada que se reconoce como autoridad propia para la gestión de los intereses locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no esta separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura”.

(40) OLIVOS CAMPOS, José Rene. La Gobernabilidad Municipal en México. 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006, pagina 32. Cita a Fernández Ruiz Jorge, Servicios Municipales en México.

(41) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 22 a 25

Reynaldo López Martínez, sostiene que: “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. (42)

Carlos Quintana Roldan, manifiesta que el Municipio debe “considerarse como institución jurídica, política, y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado” (43).

Asimismo, Jorge Carlos Adame García, propone “El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un consejo o ayuntamiento y que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado. (44).

1.3.2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO.

De los conceptos de municipio referidas, se pueden destacar que: a) El municipio es una institución de carácter jurídico, político y social; b) Es una institución territorial, esto es, dispone de una jurisdicción espacial definida; c) Tiene como finalidad, organizar la satisfacción de intereses, resultantes de la convivencia vecinal y; d) Que es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

Para Salvador Valencia Carmona, el municipio es una forma de vida pública, que suscita en los ciudadanos múltiples y constantes experiencias porque es la institución que esta cerca del ciudadano; éste se ve afectado por el ejercicio de la autoridad municipal. Éste tratadista considera como sus elementos fundamentales: el territorio, la población, el gobierno y, la capacidad económica y la finalidad que persigue. (45).

(42) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 26.

(43). QUINTANA ROLDAN, Carlos. Derecho Municipal, México, Porrúa, 2011, Pág. 6)

(44) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 7 y 8).

(45) VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal, IJ, UNAM y Editorial Porrúa, México 2003, Pág. 25).

A) El Territorio Municipal.

El territorio es, en los municipios su elemento físico material, entendiéndose como la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio; similar connotación se refiere a territorio de las entidades federativas. En cambio para la federación, de acuerdo con el artículo 42 de la Constitución Federal, se agregan las clasificaciones de territorio; marítimo, aéreo, insular, plataforma continental, zócalos submarinos, mares territoriales y, subsuelo entre otros.

Dos características le son propias al territorio municipal. Primera, consiste en que dentro de su circunscripción puede realizar sus funciones, atender las necesidades locales y, aplicar sus ordenanzas y acuerdos. Segunda de carácter limitativo, ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial. Cabe señalar que, la mayoría de “Las Leyes Orgánicas Municipales” establecidas por las entidades federativas señalan los municipios en que se divide un estado de la República.

La distribución de los municipios en el territorio nacional es disímbola, el número actual de municipios es de 2,440 (más 16 delegaciones del Distrito Federal que deberían ser municipios). La entidad con el mayor número de municipios es Oaxaca con 570, sigue Puebla con 217 municipios y, las entidades con el menor número de municipios son Baja California y Baja California Sur con 5 cada una. Respecto a la extensión territorial, los municipios de Tlaxcala, de Puebla, de Oaxaca, de Morelos y, de México; no superan lo 200 km² cada uno. En contraste los municipios de las entidades que tienen más de 3,000 km² se ubican en Sonora, Durango, Sinaloa, Coahuila y Chihuahua; cerca de 5,000 km² en Quintana Roo y Campeche y; poco más de 14,000 km² los municipios de Baja California y Baja California Sur. (*A1* ver anexo).

Los municipios han establecido su propia división territorial por lo regular en las leyes orgánicas municipales. Ejemplo, en el Estado de México la ley orgánica señala en el artículo 8º que “la división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones y subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos”.

A1 anexo series estadísticas 2010 referentes a la: 1) extensión territorial, población y municipios por entidades federativas, 2) Población urbana, rural e indígena por entidad, 3) población por municipios, 4) municipios con más de 300,000 habitantes. Fuente; Datos del Censo de Población y Vivienda 2010, cifras definitivas, marzo 2011. INEGI

En Veracruz, el artículo 10 de su ley, señala que el territorio de los municipios se constituirá por la cabecera, manzana, congregación y ranchería.

B) Población Municipal.

La población municipal es el elemento humano que se unifica alrededor del concepto “lo vecinal”. Éste concepto presupone el contacto de una población vinculada con elementos de identificación la lengua, la historia, los usos y tradiciones, la religión, los lazos de sangre, la educación, la alimentación y el vestido; quienes conviven organizados en una organización vecinal. Ese mismo contacto ocasiona necesidades especiales y problemas diversos que hacen necesaria una organización jurídica, en este caso el municipio. Para ser vecino, las leyes orgánicas exigen que una persona establezca su domicilio en el municipio por un tiempo determinado, la mayoría establece seis meses. Dicha vecindad se pierde por ausentarse un tiempo determinado, por manifestación expresa de residir en otro lugar o por ausencia legamente declarada.

Otro aspecto que influye es la categoría política de los asentamientos urbanos ubicados en la demarcación municipal; esto es con base en la población, en sus cualidades de urbano o rural y, en la calidad de los servicios públicos; se establecen por las leyes orgánicas, distintas categorías políticas que en orden decreciente de importancia son: ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos.

Para la categoría de ciudad se establecen por las leyes orgánicas un mínimo de habitantes, que dependen de la densidad de población y del criterio de clasificación de la entidad federativa. Así en Puebla y México se piden 15,000 habitantes, Veracruz 30 mil y Jalisco 50 mil. Para las demás categorías de los asentamientos humanos tampoco hay cifras uniformes en las entidades federativas.

De las series de población, se hacen las siguientes consideraciones (*A2* ver anexo):

-- Las entidades; Distrito Federal, México, Morelos, Tlaxcala, Aguascalientes y Guanajuato son las de mayor densidad poblacional y sus municipios tienen menor extensión territorial. Las entidades con menor densidad de su población y municipios de mayor extensión, se ubican en Zacatecas, Sonora, Chihuahua, Durango, Campeche y Baja California Sur.

A2 anexo series estadísticas 2010

-- Respecto a la población de los 2,444 municipios se observa: tienen menos de 10,000 habitantes, 1,075 municipios y se ubican, la mayoría en Oaxaca, después Puebla, Yucatán, Veracruz, y Sonora. Tienen entre 10,000 y 99,900 habitantes 1,188 municipios y se localizan en los estados de Veracruz, Puebla, Michoacán, Chiapas e Hidalgo.

-- En tal virtud, el 92 % de los municipios están poblados por menos de cien mil personas. En 119 municipios (el 5%) superan los cien mil habitantes y, 62 de los municipios (el 3%) están densamente poblados, la mayoría se ubican en los estados de México, Jalisco, Nuevo León y Guanajuato.

C) El Gobierno Municipal

Para Jorge Carlos Adame García, “el gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos designados por elección popular, que tiene como misión conducir y dirigir las actividades propias del municipio, para que dicha institución cumpla con los fines que la ley le atribuye”. Señala también, que las formas más comunes de gobierno municipal son: por comisión, por órganos duales, por gerente, entre otras. (46)

Por Comisión. Se deposita el Gobierno del Municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios que reúnen en sí las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Se aplicó en un principio en los Estados Unidos de América. Señala Teresita Rendón Huerta, que el sistema de pesos y contrapesos y, la separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial se han abandonado; todos los poderes se concentran en manos de un consejo de gobierno.

Por Órganos Duales. Se deposita el gobierno municipal en dos órganos diferenciados, uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor o prefecto y; el otro deliberativo o legislativo denominado Consejo o cámara municipal. En este sistema no existe confusión de funciones entre los órganos, pero sí colaboración y/o complementación.

Por Gerente. Se aplica el modelo típico de comisión, pero que se delega en un experto en la administración de la municipalidad. Una vez nombrado *el manager* tiene autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Siempre debe reportar al consejo los asuntos relevantes de la localidad.

(46) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Págs. 55 a 57.

“El sistema de gobierno del municipio en México se adopta es el modelo de Comisión con sus propias particularidades, ya que el artículo 115 de la Constitución Federal, como las Constituciones de las Entidades Federativas y sus respectivas Leyes Orgánicas municipales, establecen que el gobierno municipal estará a cargo de un ayuntamiento. Se puede señalar que ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y los regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.

Para complementar la idea anterior, conviene señalar el significado etimológico de dos conceptos relacionados con el municipio; el ayuntamiento y el cabildo.

Ayuntamiento. "Del latín *adiunc-tum*, de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo". (47). El ayuntamiento está integrado por un presidente, regidores y síndicos; los dos últimos con el número que la Ley Orgánica Municipal de cada Estado determine.

Cabildo. "Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia" (48). Dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; asimismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.

En los municipios existen dos tipos de cabildos; uno es denominado cabildo cerrado: es cuando se realizan las asambleas del gobierno municipal, en la que pueden asistir la sociedad, pero sin la facultad de opinar o votar, sobre los temas que se discuten.

En los cabildos abiertos: son las reuniones del gobierno municipal en la que pueden asistir toda persona que así lo desee, pueden dar propuestas, opinar, votar sobre las alternativas que debe tomar el municipio.

D) Capacidad económica y el fin.

Salvador Valencia Carmona, señala que (49) “la capacidad económica consiste en que el municipio posea un patrimonio y una hacienda pública propias”.

(47) HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. IJ Porrúa, 10ª Ed. México, 1997, pág. 304)

(48) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Op. Cit. Pág. 260.

(49) VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Págs. 28 y 29).

“En el concepto de hacienda se comprenden los ingresos, los egresos, la deuda pública y se incluye el patrimonio”. “El patrimonio, se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio”. Tanto la hacienda como el patrimonio municipales se describen en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Por lo anterior, el fin de la institución municipal es su elemento teleológico que consiste en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad. En el fin del municipio está la justificación de la naturaleza pública y el elevado interés de la municipalidad. Las actividades del municipio tienen como fin procurar el bienestar de los ciudadanos ubicados en su demarcación, mismas que se encausan por “el ayuntamiento”.

1.3.3 NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

José Rene Olivos Campos (50), señala que para la naturaleza del municipio, se establecen tres enfoques:

La que concibe al municipio como poder público,

La que lo considera como ente administrativo y,

La tendencia institucional municipalista.

A) La concepción del municipio como poder público, considera que el municipio se constituye como una dimensión horizontal igual que los poderes regional y nacional.

Al respecto, Moisés Ochoa Campos considera al municipio como poder autónomo, integrador de un poder soberano y reconocido por este; es la institución primaria sociopolítica por excelencia. Ésta concepción, considera que el municipio se constituye como una dimensión horizontal igual que los poderes regional y nacional.

B) La concepción del derecho administrativo considera al municipio como descentralización administrativa por región o territorial. Gabino Fraga concibe al municipio como descentralización por región. El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial.

La crítica a la posición de ente administrativo es en razón de que el municipio realiza múltiples actividades políticas, administrativas, socioculturales e incluye los servicios públicos; tiene personalidad y patrimonio propio y; no mantiene una relación jerárquica con el gobierno estatal o federal en razón de que los ayuntamientos son autónomos.

(50) OLIVOS CAMPOS, José Rene. Op. Cit. Pág. 33)

C) La tercera posición institucional municipalista, comprende al municipio como una institución jurídica, política, administrativa y social; con personalidad jurídica propia, facultado para realizar funciones públicas, otorgan importancia al territorio por las relaciones de vecindad, se le sujeta a otra entidad organizacional más amplia.

Se inscriben en esta posición a los tratadistas: Arturo Pontifes Martínez, Reynaldo Robles Martínez y Carlos Quintana Roldan. No obstante, las críticas a la concepción municipalista es que esta institución no se puede considerar sólo como base de la división territorial o de la organización política, el municipio debe considerarse como parte de la división territorial y la organización política.

Reynaldo Robles Martínez, señala (51) que “el municipio no es parte de los poderes federales y estatales, su competencia no deriva de ninguno de ellos. Además, el municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados deben acatar”. “Nuestra norma suprema señala en sus artículos 40 y 115 diversos niveles de gobierno. El Estado mexicano es un estado que se integra por entidades federativas, estas a su vez se integran por municipios.

Así, en nuestro país hay tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estos niveles de gobierno, se infieren de los artículos 40 y 115 citados, sino también de los artículos: 3º 1er párrafo y fracción IX, 75 fracción XXV, 27 fracción VI, 31 fracción IV”.

1.3.4 PRINCIPIOS JURÍDICO POLÍTICOS DEL MUNICIPIO.

Reynaldo López Martínez (52), propone los siguientes principios relacionados con el municipio contenidos en el artículo 115 constitucional: Municipio, base de la división territorial y organización política; Libertad municipal; Nivel de gobierno; No reelección; Seguridad de los integrantes del ayuntamiento; No habrá autoridades intermedias; personalidad jurídica y reconocimiento de facultades legislativas.

Municipio, base de la división territorial y organización política. “Es un imperativo constitucional para los Estados disponer como base de la división territorial y de la organización política al municipio. Éste principio contiene una declaración unilateral soberana plasmada en el documento básico, que parte de una aspiración popular y una de las más sentidas necesidades del pueblo”.

(51) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 193.

(52) ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 193 a 199.

Libertad municipal. “Nuestra constitución sustituye el concepto autonomía por el de libertad; así, habla de municipio libre. La libertad del municipio mexicano, no implica que éste sea independiente, ya que esta regulado por dos ordenes jurídicos el Federal y el Estatal. Ésta libertad significa que no esta sometido ni al poder federal ni al poder estatal, esto es que coexiste al lado de estos con su propia competencia. La libertad municipal es la potestad que tiene una persona para señalarse sus fines, sus objetivos, así como escoger y definir los medios para alcanzar sus fines. Ésta potestad esta limitada por las normas supremas; la Constitución Federal y la Constitución Estatal.”

Nivel de gobierno. “El municipio se gobierna por sus vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que tomas sus decisiones por deliberación y mayoría de votos de sus miembros”.

“Sus integrantes Presidente Municipal, Síndico (s) y regidores, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Es importante destacar que la reforma de 1999, puso especial énfasis en señalar que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento”, además se precisa que “las competencias que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva” lo que implica ser un nivel de gobierno.

No reelección. Con la reforma de 1933, se prohíbe la reelección relativa, esto es, se prohíbe la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento que hayan estado en funciones. Pero, los suplentes si podrán participar como propietarios en la elección inmediata.

Seguridad de los integrantes del ayuntamiento. “La intromisión del titular del ejecutivo estatal era práctica reiterada y con facilidad suspendían ayuntamientos o los declaraban desaparecidos; lo anterior generaba conflictos frecuentes en los municipios y descontento entre vecinos”. “En 1983 se establece el principio de seguridad jurídica, se dispone que sólo pueda revocarse el mandato a alguno de sus miembros o declarar desaparecido o suspendido el ayuntamiento por causa grave prevenida por la ley y, previo derecho de audiencia de los afectados”.

No habrá autoridades intermedias. Como consecuencia de los abusos de los jefes políticos durante el porfirismo, la necesidad más sentida de los ciudadanos era la prohibición de la participación de personas ajenas a la comunidad. Así, prohíbe a la Federación y a los Estados, que designen autoridades que supervisen, vigilen o controlen a los ayuntamientos.

Personalidad jurídica. “La personalidad jurídica es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones. El municipio es una persona colectiva de Derecho Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que pueda manejar su patrimonio de acuerdo con sus necesidades”.

Reconocimiento de facultades legislativas. “Al ayuntamiento se le han reconocido facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular: su organización interna; las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos; las relaciones entre vecinos, las relaciones entre sus órganos de gobierno entre ellos, así como la de estos y sus vecinos”.

CAPITULO SEGUNDO

LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL Y SU HACIENDA

El propósito es entender la estructura municipal dentro del Sistema Jurídico Mexicano, de los fundamentos de su organización política, social, económica y, jurídica. Se analizarán las atribuciones de los principales órganos de gobierno del ayuntamiento; presidente municipal, síndico, regidores; esto permitirá conocer, indagar e investigar los diferentes problemas de esta institución básica en la división política y territorial del Estado Mexicano. Además, describiremos facultades recaudadoras del municipio y las dificultades que enfrentan en la determinación del plan de ingresos y del presupuesto de egresos así como la relación con las finanzas del municipio.

Se considera conveniente recordar dos conceptos relevantes relacionados con el municipio, señalados en el primer capítulo; el ayuntamiento y el cabildo.

Ayuntamiento. "Del latín *adiunc-tum*, de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo". El ayuntamiento está integrado por un presidente, regidores y síndicos. Los dos últimos de acuerdo con el número que la Ley Orgánica Municipal de cada Estado determine.

Cabildo. "Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia". Dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; asimismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.

2.1. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El municipio es la célula de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas; el Municipio es libre para administrar su hacienda pública, para gobernarse, elegir sus autoridades, así como para dictar su normatividad observando respeto y congruencia con las esferas jurídicas tanto federal como estatal.

El municipio a través de su Ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, es decir, puede realizar convenios o contratos con otros municipios, así como con los particulares, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia". "La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado."⁽⁵³⁾.

El municipio es gobernado por tres partes que integran el Ayuntamiento: un presidente municipal, regidores y síndicos; respecto al número de síndicos y regidores del municipio se acata lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

El presidente municipal, el síndico y los regidores son elegidos popularmente, duran en su cargo un periodo de tres años y no se pueden reelegir para un periodo inmediato.

El ayuntamiento tiene facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, conforme a las bases normativas que señale la Legislación Local.

En los municipios se instituyen los fines que consisten en satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, para garantizar una convivencia armoniosa, la paz social y el bien común.

Principios relacionados con el municipio.

En la ley Orgánica Municipal del Estado de México, se establecen para el municipio como común denominador los objetivos siguientes:

- Garantizar la tranquilidad, la seguridad y los bienes de las personas que residan o transiten por su territorio;
- Garantizar la moralidad, la salubridad y el orden público del municipio;
- Preservar y proteger sus límites territoriales;
- Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos municipales;
- Promover la integración familiar y social de sus habitantes;
- Preservar y fomentar los valores cívicos y culturales para acrecentar la identidad municipal, estatal y nacional.

(53) SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo. Ed. Porrúa, México, 1998, Pág. 197

Atributos del municipio.

El municipio es considerado como una persona jurídica colectiva, tiene los atributos siguientes:

- Tiene una asociación de vecindad permanente.
- Tiene personalidad jurídica, (fracción II del artículo 115 de la Carta Magna Federal).
- Tiene el nombre que lo identifica y distingue de los demás municipios.
- Tiene domicilio legal, establecido en su territorio, delimitado con sus límites.
- Tiene un patrimonio denominado hacienda municipal.
- Tienen un régimen jurídico propio, derivado de la Constitución Federal y la respectiva Constitución Estatal.
- Tiene por objeto ser una célula básica que forma el tejido político, administrativo y territorial de la entidad federativa a la que pertenece.
- Tiene los órganos de representación y administración, como lo es el Ayuntamiento y el presidente municipal.

2.1.1) INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO.

Carlos Quintana Roldan señala que el gobierno del municipio mexicano, es un modelo de Comisión, aunque de carácter impropio (54).

“Es un sistema de comisión porque el mandato constitucional atribuye las facultades gubernativas y administrativas a un órgano colegiado denominado ayuntamiento” (artículo 115 fracción I). “Es impropia la comisión porque los miembros del ayuntamiento tiene status diferenciados y jerarquizados; los presidentes, regidores y síndicos tiene funciones distintas que cumplir”. “Los regidores que son los integrantes mayoritarios del consejo deliberante; además, desempeñan actividades administrativas y ejecutivas.

“Tanto la constitución federal, como las constituciones locales y sus respectivas leyes orgánicas municipales establecen que el gobierno municipal estará a cargo de un ayuntamiento el cual podemos definir como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el numero de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado”. (55).

(54) QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. México 2011, Porrúa, 202).

(55) QUINTANA ROLDAN, Carlos F(. Ibidem, pag. 203).

El número de los integrantes de los ayuntamientos suele ser diferente en los Estados. Así, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 16 señala:

Artículo 16. Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y, lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integra por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes.

III. Un presidente, dos síndico y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa; Habrá un síndico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil habitantes y menos de un millón habitantes.

IV. Un presidente, dos síndico y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa; Habrá un síndico y hasta ocho regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón habitantes.

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría la adoptan por ser representantes populares responsables del gobierno de la localidad.

"El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama Libro de Cabildo, que contiene las Actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento"⁽⁵⁶⁾.

A) El Presidente Municipal.

Las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario como órgano ejecutor de los acuerdos del ayuntamiento; o como encargado de la función ejecutiva del mismo.

(56) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 2000, pág. 767)

Las funciones y facultades sustantivas del presidente municipal son (57):

- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones.
- Convocar a reunión del ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Ser el representante legal del Municipio.
- Proponer los nombramientos del Secretario, el Tesorero y los titulares de las Dependencias y Organismos Auxiliares de la administración pública municipal;
- Contratar y concertar, previo acuerdo del Ayuntamiento, las prestaciones de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos;
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; además, vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio;
- Informar por escrito al Ayuntamiento, en sesión solemne de Cabildo, el estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- Cumplir y hacer cumplir en su circunscripción, las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, aplicando las sanciones correspondientes.
- Actuar como jefe de los elementos de policía y cuerpos de seguridad, por conducto del comandante o de agentes superiores de la comunidad.

Los Síndicos Municipales.

Carlos Quintana Roldan (58), señala que: Etimológicamente “Síndico” se deriva de los vocablos griegos; *sin* que significa con y, *dixe* que se traduce como justicia, por razón, *sindico* es aquel que procura la justicia. La figura de síndico municipal se origina en el *defensor civitatis* del municipio romano, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos”. “Actualmente, el síndico puede ser personal o pluripersonal, señalando su papel de procuración y defensa de los intereses de la municipalidad y de representación jurídica del ayuntamiento”.

(57) QUINTANA ROLDAN, Carlos. Derecho Municipal. 9ª edición, México 2011, ED. Porrúa, pág. 225).

(58) QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. Pág. 236).

Las leyes municipales de las entidades federativas indican que las funciones prioritarias del síndico son las siguientes (59):

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales,
- Representar jurídicamente a Ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte;
- Realizar la gestión de 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 llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo;
- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad,
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia,

C) Los Regidores Municipales.

El cuerpo de regidores representa el mayor número de integrantes del ayuntamiento, forman parte del cuerpo deliberante, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. De acuerdo con las leyes orgánicas municipales de los Estados, su número es variable tanto de los que son electos por mayoría relativa como los de representación proporcional:

Las funciones sustantivas del regidor son las siguientes (60):

- Asistir a las sesiones del cabildo contando con voz y voto en ella;
- Vigilar y atender los ramos de la administración municipal que les sea encomendado;
- Formar parte de las comisiones que integra el Ayuntamiento y de aquellas en que los designe en forma concreta el presidente municipal;
- Suplir las ausencias temporales del presidente municipal;
- Promover la participación social en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento, entre otros.

(59) QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit. Pág. 236).

(60) QUINTANA ROLDAN, Carlos. Ibídem, Pag. 226.

D) Los auxiliares del ayuntamiento.

Son auxiliares del gobierno municipal (61); el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero y las Comisiones, los cuales son importantes en la administración pública municipal.

Secretario del Ayuntamiento. “Su función es atender las tareas del Ayuntamiento en cuanto a órgano colegiado y deliberante, ya que debe convocar a las sesiones, apoyar al presidente municipal en la conducción de las mismas, levantar las actas y redactar los acuerdos, que son la concreción de los puntos debatidos en las propias sesiones”.

Tesorero Municipal. “Es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos que correspondan a su ámbito tributario, los cuales son decretados por la Legislatura del Estado; compete el manejo y resguardo de todos los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobados por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto, debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales”.

Las Comisiones. “Son órganos auxiliares integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. El número y materia de las comisiones varía de acuerdo con las características del municipio”.

2.1.2) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

Previamente se analizará el concepto de administración; El término administración encuentra su origen en los "vocablos latinos *ad*, que significa: para, hacia, tendente a; y, *ministrar*, que se traduce como servir, aprovechar o velar por el buen uso de algo". “Se entiende por *administrar*, lo que es necesario para servir o para aprovechar adecuadamente algo” (62).

Por su parte, Carlos E. Marinero expresa que: "Administración pública es el conjunto de instituciones que auxilian al titular del Poder Ejecutivo a efecto de que pueda dar cumplimiento a las obligaciones que le corresponden; ejerciendo las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes que emanan de ella” (63).

(61) QUINTANA ROLDAN, Carlos. *Ibíd*em, Pag. 413.

(62) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. México 2000, pág. 765)

(63) E. MARINERO, Carlos. La administración pública mexicana. Ed. Tercer Milenio, México, 2000, Pág. 4

La administración pública municipal es una acción poblacional que es ejercida por tres formas organizacionales distintas:

Directamente por los funcionarios municipales a través de sus dependencias que corresponde a la Administración Pública Central.

Las ejercida por Organismos Desconcentrados que sólo tienen autonomía operativa y se adscriben a la administración central.

La ejercida por Organismos Descentralizados que tiene patrimonio y personalidad propios, diferente al de las dependencias de la administración central.

2.1.3) LIBERTAD O AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Analizaremos los conceptos de libertad y autonomía municipal. Jorge Carlos Adame García, esencialmente señala que (64).

Libertad. La libertad es un concepto amplio al que se le han dado diversas interpretaciones por las diferentes escuelas filosóficas. Se suele considerar que la palabra libertad designa la facultad del ser humano que le permite decidir llevar a cabo o no una determinada acción según su inteligencia y/o voluntad; esta decisión lo hace libre, pero también responsable de sus actos. La libertad suele estar unida a los conceptos de justicia e igualdad.

Autonomía. La autonomía es un concepto que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencias externas o internas (se opone a heteronomía). Sinónimo de autogobierno de individuos y de asociaciones. La autonomía implica darse por sí sólo las reglas a seguir, darse la propia ley.

Se analizará la idea de autonomía expresada en el artículo 115 fracción I, que dice:

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

Se explica; el municipio es sólo una demarcación territorial, es decir un espacio geográfico. Esto es, se refiere a un espacio territorial que al no ser un ente racional no puede autogobernarse. En consecuencia, sólo el ayuntamiento por medio de sus integrantes puede ejercer una actividad de forma autónoma.

(64) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. págs. 63 a 65

Autonomía del ayuntamiento.

Se concibe que el ayuntamiento, por su composición de ciudadanos pueda contener diferentes tipos de autonomía. Jorge Carlos Adame García, describe tres tipos (65): la política, la administrativa y la financiera.

Autonomía Política.

La política es el proceso y actividad orientada, ideológicamente, a la toma de decisiones de un grupo para la consecución de sus objetivos. En este sentido, la autonomía política es la facultad ejercida por el ayuntamiento concerniente en la toma de decisiones y proposición de normas en caminata a la consecución de sus objetivos, uno de estos, mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Autonomía Administrativa.

La administración es un conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene la finalidad la consecución de los objetivos de la organización a través de la óptima coordinación y aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros. De lo expresado la autonomía administrativa es la facultad del ayuntamiento de tomar decisiones y acuerdos para obtener los resultados con la mayor eficiencia, eficacia y congruencia.

En el municipio, ésta autonomía es discutible, en razón de que la autoridad que autoriza es la legislatura del Estado; como lo prescribe el artículo 115 fracción II que señala:

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

Los ayuntamientos **poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados...**

Autonomía Financiera.

Las finanzas tratan el flujo del dinero, que implica las condiciones y oportunidades en que se consigue el capital, de los usos de éste y de los pagos e intereses. De lo señalado, la autonomía financiera sería la facultad del ayuntamiento de auto-determinarse en la obtención, gestión y gasto de su hacienda pública.

Ésta autonomía no es aplicable al ayuntamiento, en razón de lo señalado en el artículo 115 fracción IV, que establece:

(65) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. págs. 65 a 67.

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y **otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor**, y en todo caso....

Más aún; las contribuciones de mayor relevancia, son captadas por la federación. Por lo que se refiere a las participaciones federales, la opinión de los ayuntamientos es ignorada por los órganos de la federación y de las entidades federativas.

2.2 SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO URBANO.

Cabe hacer mención que Constitucionalmente, el desarrollo urbano se considero hasta la reforma municipal de 1976 y los servicios públicos se regulan con la reforma de 1983.

2.2.1 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Una de las actividades que realiza el Gobierno Municipal, en los términos de las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal, es la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades; garantizando los derechos de la población que se encuentra establecida en un espacio geográfico determinado. El servicio público implica un gasto del gobierno en el ejercicio de la gestión pública, pero también es una compensación al pago de las contribuciones de los gobernados.

Martínez Morales Rafael, citando a Serra Rojas dice "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público"⁽⁶⁶⁾.

Los gobiernos municipales observando las Leyes Federales, Locales y las que se establezcan en cada municipio, tienen a su cargo la prestación, conservación y regulación de los servicios públicos municipales. En la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal de la República, se listan los servicios:

- III. Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
 - b) Alumbrado Público;
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto;

(66) MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho administrativo. Ed. Harla, México, 2000, Pág. 250]

- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parque, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, si como su capacidad económica y financiera.

A) Formas para otorgar los servicios públicos.

Jorge Carlos Adame García, señala que los servicios públicos podrán prestarse a la población de la siguiente forma (67):

- Administración municipal centralizada,
- Por organismo descentralizado del municipio,
- Por empresa de participación municipal mayoritaria,
- Por asociación intermunicipal y,
- Por el régimen de concesión a particular.

Administración municipal centralizada. Implica la responsabilidad absoluta y total del servicio, desde el origen del proceso, hasta la administración y el cobro del mismo. La prestación directa es una garantía de permanencia del servicio. Los requerimientos de personal capacitado, de quipo técnico, de conservación y actualización tecnológica; esta forma de prestación representa dificultades serias para los municipios.

Por Organismo descentralizado del municipio. Esta forma requiere de la administración pública central, la creación de organismos descentralizados, dotados de plena autonomía y patrimonio propio. Con la norma que se crea se le señala su forma de organización, sus atribuciones y sus fines; el municipio conserva el control y vigilancia de los mismos.

Por empresa de participación municipal mayoritaria. La empresa de participación municipal mayoritaria es un ente jurídico creado con las características que señala la Ley de Sociedades Mercantiles, pero con la salvedad de que tiene como finalidad el interés público.

(67) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , págs. 174 a 178 .

Los servicios de esta empresa de capital mixto que puede integrarse con aportaciones del municipio y de particulares. Para la constitución de éste tipo de empresas es necesario el acuerdo del ayuntamiento y en algunas entidades federativas el acuerdo de la Legislatura estatal.

Por asociación intermunicipal. Éste mecanismo constituye una forma de coordinación entre ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público. Esta forma está prevista en el artículo 115 de la misma constitución, fracción tercera, párrafo tercero; destacando que deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas.

Por el régimen de concesión a particular. La concesión es considerada como un acto jurídico administrativo de derecho público, mediante la cual una autoridad político administrativa otorga a un particular la autorización de prestar un servicio público con las características, requisitos y condiciones establecidos en la ley. Cuando se concede a un particular la prestación de un servicio público, la administración pública, no pierde su titularidad, quien prestará un servicio a través del concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación.

2.2.2. DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

Previamente abordaremos los conceptos de urbanismo y de planeación urbana, para continuar con las normas de la constitución federal respecto al desarrollo urbano.

A) Urbanismo.

Jorge Carlos Adame García, explica que (68); “Urbanismo se considera como el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en atención a las necesidades de la vida urbana. También, el urbanismo actúa desde el diseño urbano, encargado de diseñar el espacio público y los elementos que lo configuran (estructura edilicia y el mobiliario urbano) y, la planificación urbana. Por otro lado, urbanización es un término relacionado con los procesos constructivos, pero no con la ordenación urbana”.

(68) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , págs. 179 a 184 .

“Los planes urbanísticos, quedan supeditados a un marco jurídico sobre la propiedad del suelo y los derechos de uso y, un contenido más allá de lo jurídico que incorpora los elementos técnicos, políticos, económicos, sociales y ambientales, que definen un proyecto de ciudad”.

“La característica territorial más relevante de nuestro territorio es el contraste entre una urbanización excesivamente concentrada y una dispersión de los asentamiento rurales, lo cual dificulta el quehacer y atención institucional. La expansión física de las ciudades, el crecimiento de la población urbana y la migración de la población rural a los centros urbanos, son causa de la urbanización”.

“Las ciudades modernas presentan problemas específicos, que requieren en los municipios de la toma de medidas inmediatas, entre esos problemas destacan: Extensión y densidad de las ciudades, Vivienda, Transito y transporte, Aprovechamiento y, Protección ambiental”.

Extensión y densidad de las ciudades.

Jorge Carlos Adame García, explica que (69); “El proceso de urbanización de México y mundial se caracteriza por dos fenómenos contradictorios: Por una parte el elevado grado de concentración de la actividad económica y poblacional en unas cuantas ciudades; y por otro lado, en ciudades y poblados de niveles de ingresos reducidos y limitados que restringen el desarrollo sustentable y que muestran los problemas de empleo, vivienda, marginación y pobreza”.

De las series estadísticas a 2010 se hace notar que (*A3* ver anexo): La región centro del país conformada por el Distrito federal y los Estados de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Querétaro; representan el 5.01% del territorio nacional y para el 2010 concentran el 33.14 % de la población. También conviene mencionar que los 62 municipios más poblados (el 2.54 % de los municipios 2,444 existentes), representan el 36.6 % de los habitantes de los municipios. Considerando las Delegaciones del Distrito Federal como municipios las relaciones son: 78 municipios el 3.2 % de los 2,460 existentes, que representan el 44.5% de la población nacional. (*A3* ver anexo):

(69) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , págs. 186 y 187 .

A3 anexo series estadísticas 2010

Vivienda.

Jorge Carlos Adame García, explica que (70); “La vivienda es una construcción cuya función es ofrecer refugio y habitación a las personas y a sus enseres y propiedades. El clima condiciona tanto la forma de la vivienda como los materiales con que se construye y las funciones que se desarrollan al interior”.

“En el mundo rural, eran los propios usuarios los responsables de construir la vivienda, adaptándolas a sus propias necesidades a partir de los modelos habituales en su entorno. Por el contrario en las pequeñas y grandes ciudades, es más habitual que las viviendas fueran construidas por trabajadores especializados”.

Transito y transporte.

Jorge Carlos Adame García, señala que (71); “El transito se refiere a la circulación de los diversos medios de transporte, el transporte puede ser privado u publico. Los modos habituales de transporte privado son automóvil y bicicleta. El transporte público habitual es por medio de autobuses y automóviles, donde los pasajeros no son propietarios de los medios de transporte; el servicio de transporte público puede ser suministrado tanto por empresas públicas como privadas. Los servicios son generalmente concesionados por el Municipio”.

Aprovisionamiento.

Para Jorge Carlos Adame García, (72) “El aprovisionamiento y suministro de la infraestructura y los servicios municipales y urbanos han sido responsabilidad de los gobiernos locales y regionales; ya sea que el gobiernoacapare el suministro de los servicios o decida permitir la participación del sector privado, debe cumplir con su obligación de abastecer a toda la población”.

Protección ambiental.

Para Jorge Carlos Adame García, (73) El medio ambiente es el conjunto de elementos, factores y circunstancias naturales, culturales y sociales que rodean a los seres vivos.

(70) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , pag. 188.

(71) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , pag. 189.

(72) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , pag. 197.

(73) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. , pag. 199

Los problemas ecológicos y ambientales son el resultado del crecimiento demográfico, del avance de la mancha urbana y de las actividades industriales de la población. Esto ha dado lugar al agotamiento y destrucción de los recursos naturales como son: el agua, el aire, los suelos, la flora, fauna silvestre y acuática.

Los problemas ecológicos en México no pueden ser resultado de la legislación, como ejemplo, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental. También, se requieren cambios en las actitudes, en la mentalidad y en la cultura. La formulación de Políticas Públicas nacional, estatal y municipal, deben tomar en cuenta las prescripciones ambientales para lograr un eficiente equilibrio ecológico, adoptando las medidas y criterios para prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación en las actividades industriales, económicas y laborales.

B) Planeación del Crecimiento Urbano

Jorge Carlos Adame García, explica que:⁽⁷⁴⁾ “El plan municipal de desarrollo urbano es el instrumento que contienen las determinaciones y precisiones más importantes del modelo territorial. Éste planeamiento municipal es una norma jurídica del municipio que con base en la ley Federal y Estatal, diseña su propio modelo”.

“El plan tiene como objetivo fundamental regular los procesos de planeación, urbanización, edificación y control de la dinámica urbanística de los centros de población, tanto de la actividad pública como de los particulares”.

“El eje de la actuación urbanística es el suelo, no sólo por que determina los derechos de propiedad, si no porque es considerado como espacio físico territorial para llevar a cabo las distintas acciones urbanísticas (fraccionamientos, fusiones, reservas, mejoramientos)”.

“La zonificación es la acción consistente en señalar las áreas en cada centro de población para las diferentes actividades realizadas por el hombre como son: el habitacional (que puede ser popular, medio y residencial), industrial, educacional, recreativo, comercial, entre otros usos”.

(74) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, Op. Cit. Págs. 202, 203 y 204.

C) Normatividad constitucional referente al desarrollo urbano.

El artículo 115 fracción V, respecto al desarrollo urbano, señala:

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

- a) Formular, aprobar y administrara la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) autorizar, Controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de reordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

2.3) PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL.

De conformidad con el artículo 115 constitucional en sus fracciones III y V señalan: el Municipio es responsable de los servicios públicos, así como de establecer los planes de desarrollo urbano y ambiental. Por lo anterior, el municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas ciudadanas.

La fracción II señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por otra parte, el párrafo inicial de la fracción IV indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

2.3.1 PATRIMONIO MUNICIPAL

Elisur Arteaga Nava señala que (75), Cuando se hace alusión al patrimonio del municipio, por tratarse de personas morales, cuentan con una universalidad de bienes, de derechos y de obligaciones materiales e inmateriales que le pertenecen. Patrimonio es más amplio que el de Hacienda.

Los bienes, derechos y obligaciones de un municipio, se trata de una universalidad de bienes a la que se le da el nombre de patrimonio o hacienda municipal. La constitución alude a los dos vocablos, patrimonio y hacienda. En las leyes municipales no hay uniformidad en su concepción aunque ha prevalecido la expresión hacienda municipal.

Elisur Nava cita a Planiol, quien define el patrimonio como “el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, apreciables en dinero”. En seguida, el autor observa “sólo las personas pueden tener un patrimonio, cada persona no tiene más que un patrimonio, y éste es inseparable de la persona”.

Los municipios mexicanos, desde siempre han contado con bienes y derechos que integran su patrimonio, estos bienes les pertenecieron por costumbre, por disposición de los monarcas españoles y autoridades coloniales y, posteriormente por disposición de las autoridades del México independiente. De acuerdo con lo anterior los municipios tienen un auténtico derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio. Estos bienes deben consignarse en los inventarios que formulen el síndico o los funcionarios municipales con la supervisión de aquel.

La Ley Orgánica Municipal de Coahuila en sus artículos 70, 71 y 72 alude Jorge Adame García (76), establece una clasificación de los bienes como a continuación se describe:

Artículo 71.- Los bienes que constituyen el patrimonio municipal son:

- I. Del dominio público del municipio; y
- II. Del dominio privado del municipio.

Artículo 72.- son bienes del dominio público:

- I. Los de uso común.
- II. Los inmuebles destinados al servicio público;

(75) ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. Editorial Oxford, México 2011, Págs. 634 a 638

(76) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit., págs. 142 y 143

- III: Los muebles destinados a un servicio público;
- IV. Las áreas verdes para fines de protección del ambiente;
- V. Las reservas territoriales;
- VI. Cualquier inmueble declarado de utilidad pública;
- VIII. Los muebles propiedad del municipio de uso público: expedientes, archivos, libros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte o de museo. Entre otras.

Artículo 73- son bienes del dominio privado.

- I. Las tierras aguas de propiedad municipal;
- II. los bienes vacantes dentro del municipio;
- III: Los bienes que haya formado parte de una corporación municipal;
- IV. los demás bienes muebles e inmuebles que adquiriera el municipio.

La anterior clasificación es muy similar a la clasificación conceptual que aparece en la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 5º, 6º, y 7º. La mayoría de las legislaciones estatales, señalan que los diversos bienes del municipio, son clasificados en Bienes de Dominio Publico y Bienes de Dominio Privado.

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno, por estar afectos a un servicio público. Tampoco pueden ser objeto de aseguramiento judicial, ni son susceptibles de ser embargados. Así mismo, los bienes no pueden otorgarse como garantías para el cumplimiento de obligaciones.

Solamente con autorización del Congreso del Estado, y previa desafectación, podrán ser enajenados, traspasados, hipotecados, o ejercer cualquier acto de dominio.

Por disposición constitucional en su artículo 115 fracción IV, los bienes pertenecientes a la federación, los estados y los municipios, están exentos del pago de contribuciones, como predial, impuestos por fracción, traslación y por mejoras y, los que tengan como base el valor de cambio.

2.3.2) LA HACIENDA MUNICIPAL.

Cabe recordar que el constituyente de 1917, optó porque la Hacienda Municipal se integrara por las contribuciones que señalarán las legislaturas locales; restringiendo la autonomía económica de los municipios; así, las legislaturas estatales fijarán los conceptos que integraran los ingresos municipales.

También las legislaturas de los estados, aprobarán la ley de ingresos del municipio;

como éstos, no tienen autonomía hacendaria, las legislaturas son las encargadas de revisar, calificar y aprobar los ingresos.

Además, las legislaturas tienen que fiscalizar y revisar las cuentas públicas, con lo que nos demuestra la dependencia de los municipios sobre sus ingresos y egresos.

La expresión hacienda pública municipal se aplica a diversos aspectos de una misma función pública (77): "Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales. A las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones".

Elisur Arteaga Nava respecto a la hacienda municipal señala que, en el sistema constitucional mexicano la acción impositiva, es una sola facultad atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia; la federal y la local. Los municipios están excluidos de esa actividad; la intervención que se les asigna es derivada; esta sujeta a la legislatura local respectiva. Los ayuntamientos carecen de facultades para hacerlo. La facultad tributaria, entendida como la posibilidad de imponer una contribución y la obligación de cubrirla, sólo puede consignarse en una ley. (78)

Hacienda pública municipal es considerada como el conjunto de actividades encaminadas para obtener y administrar los ingresos del municipio, para proveer sus gastos públicos y deuda pública, en relación con su patrimonio. Sin embargo, el municipio debe observar las disposiciones jurídicas de la federación y de las entidades federativas, debido a que su actuación debe ser en armonía, sin contravenir al ordenamiento federal y local. Los municipios, al igual que la federación y las entidades, por disposición constitucional ejercen su actividad hacendaria mediante tres instituciones fundamentales: el presupuesto, la ley de ingresos y la cuenta anua. Existe una complementaria, los empréstitos. (79).

(77) INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C. Manual para la administración municipal. Ed. IAPEM, México, 1997, p. 2, del Capítulo 3

(78) ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit., Pág. 639

(79) ARTEAGA NAVA, Elisur. Ibídem. Pag. 641

A) PRESUPUESTO DE INGRESOS.

Los ingresos de un ente público pueden tener tres fuentes: la primera, derivada de una relación fiscal entre el municipio y los contribuyentes; la segunda, derivada de la actividad económica del municipio y, la tercera, las que provienen del endeudamiento público.

Para Adame García, (80) “El término presupuesto implica un cálculo anticipado de ingresos que considera la administración municipal, que son los conceptos autorizados por las legislaturas locales, a través de los cuales el ayuntamiento obtendrá los soportes financieros para cumplir sus fines y objetivos.

En la Ley de Ingresos se prevén las fuentes gravables, montos, modos y términos en que se debe ejercer la facultad impositiva.

Por ejemplo, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, señala siete rubros de ingresos: I. Impuestos; II. Derechos; III. Aportaciones de mejoras; IV. Productos; V. Aprovechamiento; VI. Ingresos derivados del Sistema Nacional de Participación Federal; y VII. Otros Ingresos. Los cinco primeros, son directos porque los obtiene directamente de su comunidad a través de sus mecanismos y fuentes. Los siguientes son indirectos porque provienen de convenios en materia fiscal o son ingresos por créditos o financiamientos.

I. Impuestos. Entendidos como las prestaciones en dinero en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio de las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Por ejemplo: el predial o sobre traslativas de dominio; sobre anuncios publicitarios; sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos; entre otros. (81).

II. Derechos. Son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio. Por ejemplo: los pagos por los servicios públicos que presta; por los servicios de catastro y el desarrollo urbano, por los servicios de registro civil; expedición y refrendo de licencias automovilísticas, expedición y refrendo de bebidas alcohólicas; entre otras. (82).

(80) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 145.

(81) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Págs. 145, 146.

(82) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 146.

III. Aportaciones de mejoras. Anteriormente contribuciones, las aportaciones a cargo de los particulares que se benefician por la realización de una obra pública. Por ejemplo: Construcción, ampliación y rehabilitación de agua potable o de la red de drenaje; guarniciones y banquetas, construcción, repavimentación y mantenimiento de calles, caminos rurales; entre otros. (83)

IV. Productos. Son los ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes que conforman su patrimonio, es decir, no corresponden al desarrollo de sus funciones de derecho público. Por ejemplo: venta o renta de bienes patrimoniales; rendimientos o ingresos de organismos descentralizados; entre otros. (84)

V. Aprovechamiento. Son los recargos, las multas y demás ingresos de derecho público, no clasificados como contribuciones, productos o participaciones. Por ejemplo: uso o explotación de bienes de dominio público; sanciones administrativas; indemnizaciones por daños a bienes patrimoniales, entre otros. (85)

VI. Ingresos derivados del Sistema Nacional de Participación federal. Son los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como resultado de la Ley de Coordinación Fiscal. La ley otorga a los municipios un mínimo de 20% de lo que la federación otorga a los Estados. (86).

Cabe destacar lo que prescriben los artículos 2 y 25 de la Ley de Coordinación Fiscal:

Artículo 2. El fondo general de participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

Artículo 25. con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto a la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación fiscal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas publicas de los Estados, Distrito Federal y, en su caso a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los fondos siguientes:

(83) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 147.

(84) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 147.

(85) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 147.

(86) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Pág. 148.

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación tecnológica y de adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Oropeza Martínez Humberto (87), señala que en 1999, de los ocho fondos, sólo en dos se etiquetaron recursos para los municipios: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social – FAIS- (Estados 15% y municipios 85%) y Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios – FORTAMUN- (100% para municipios). En los demás se requería el acuerdo de la legislatura estatal.

VII. Otros Ingresos.

Son aquellos que derivan de circunstancias imprevistas y eventuales destacan: subsidios, créditos, transferencias y aportaciones o donativos de particulares.

El ayuntamiento tiene la facultad de proponer a la Legislatura de su Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones. La Legislatura de la entidad aprueba la Ley de Ingresos del Municipio, revisa y fiscaliza sus cuentas públicas. Los ayuntamientos aprueban su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles.

B) PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Adame García, explica (88) que “el presupuesto de egresos se puede entender como el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno municipal para el cumplimiento de sus actividades; que es un instrumento normativo financiero donde se encuentran previstos los plazos, los montos del gasto público municipal para el año en cuestión”.

(87) OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. Administración Pública Municipal. Ed. Trillas, México 2001, Págs. 166 y 167

(88) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Págs. 149 a 150

“Este documento contempla los gastos el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones y atenderlas las demandas de la población y que le permita prever los recursos financieros necesarios para la administración pública”.

“El presidente municipal presenta al ayuntamiento el Proyecto de Presupuesto de Egresos, para su consideración y aprobación; el cual debe contener lo siguiente:

- a) los programas en que se señalen los objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa,
- b) estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal calendarizados y c) situación de la deuda pública.

El presupuesto de egresos, es el catálogo de las erogaciones que el municipio debe realizar en el ejercicio fiscal del año correspondiente, así como las medidas del control de gasto y de las políticas a seguir en la aplicación del gasto”.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en el artículo 129, establece para las adquisiciones, licitaciones, inversiones y vigilancia del gasto, lo siguiente:

Art. 129. "Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomiso públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados”.

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al gobierno del Estado de México y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.

“Las licitaciones a que se hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado y los municipios”.

“El manejo de los recursos económicos estatales y municipales se sujetará a las bases de

este artículo. Todos los pagos que efectúe el gobierno se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen estos”.

“El Programa de Inversión Estatal, son recursos que transfiere el gobierno de la entidad federativa a los ayuntamientos para la realización de proyectos de inversión previstos en el Plan de Desarrollo del Estado de México”.

“La población municipal tiene la facultad para denunciar ante el ayuntamiento, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, o ante el gobernador, la malversación de fondos municipales y cualquier otro caso presuntamente delictivo en contra de la hacienda municipal”.

C) CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL.

Arteaga Nava Elisur (89), señala que no obstante el principio de administración libre de su hacienda por el municipio, es común a todos los estados la rendición de cuentas, La constitución Federal en su artículo 115 fracción IV faculta a las legislaturas para revisar las cuentas del ayuntamiento. Sobre el destino de los fondos públicos existen otros controles; en principio es obligación de los tesoreros municipales informar mensualmente del estado que guarda el municipio; se le denomina Corte de Caja en las leyes orgánicas municipales. Además, el mismo funcionario está obligado a remitir a la Contaduría General de Glosa, dependiente del Congreso del Estado, en forma mensual los informes contables y financieros.

Independientemente, de estos informes periódicos que rinden los ayuntamientos, existen otras formas de supervisión; las legislaturas de los estados podrán nombrar inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar, evaluar y auditar los servicios públicos que presten los municipios.

(89) ARTEAGA NAVA, Elisur, Op. Cit., Pág. 643 y 644)

CAPITULO TERCERO.
CONSTITUCIONALISMO Y MUNICIPIO.

Puede decirse del municipio que; la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la falta de personal profesional y capacitado y, la inconsistencia de sus estructuras administrativas, son algunas de las razones por las cuales los gobiernos municipales no pueden realizar las funciones que les conciernen. Esta condición estructural de municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios.

En este capítulo tres se tratará del sistema presidencialista que sin lugar a dudas a configurado el modelo de gobierno municipal. Adicionalmente, al iniciar el siglo XXI, se percibe mayor relevancia de los poderes Legislativo y Judicial a nivel federal, propiciando un equilibrio real de las tres funciones públicas. También, se analizan las propuestas de los tratadistas para una reforma constitucional, que tenderán a apoyar la solución de los problemas estructurales y administrativos del municipio, los cuales derivan de una diversidad de factores que están relacionados con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país.

3.1 PRESIDENCIALISMO Y TRANSICIÓN POLÍTICA MUNICIPAL.

En el siglo XX, el municipio mexicano le ha tocado convivir con la concepción de gobierno denominada presidencialismo y que sin duda ha tenido profunda influencia el ejercicio del gobierno municipal. También, al iniciar el siglo XXI, esta siendo afectado por la transición de ese presidencialismo a uno menos autoritario y centralista.

3.1.1) ANÁLISIS DEL PRESIDENCIALISMO

A) Evolución.

Eliseo Mendoza Berrueto, respecto del presidencialismo mexicano señala. “Si bien es cierto que nuestra constitución establece un sistema presidencial, éste por diferentes

razones, ha devenido en la práctica por un presidencialismo hegemónico, centralizador y autoritario, que debilitaron la justicia, la democracia y el orden jurídico en detrimento del pueblo”. “El presidencialismo ha socavado tanto el principio como la práctica de la división de poderes, pues el gobierno federal ha acumulado numerosas atribuciones correspondientes a los gobiernos locales y aún municipales”. (90).

“El primer congreso constituyente discutió y aprobó, primero, el acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en enero de 1824, y posteriormente, en octubre del mismo año, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En ambos documentos se expresa textualmente – “La nación adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular Federal”. (91).

En la práctica se estaba adoptando el sistema republicano de los Estados Unidos. No hay que olvidar que se carecía de experiencias en el gobierno republicano, que los antecedentes de gobierno eran de tradición monárquica; el tlatoani en la época precortesiana y el virreinato en la época colonial.

“Antonio López de Santa Ana, aprovechando las luchas entre centralistas y federalistas, entre conservadores y liberales. Hábilmente se apoya en unos o en otros, según el momento y las circunstancias, para llegar, dejar o regresar al poder”. El 29 de diciembre de 1836 entraron en vigor las llamadas siete leyes centralistas y en diciembre de 1842 y junio de 1843 las Bases de la Organización Política de la República Mexicana” (92). Ejemplo de centralización y génesis del presidencialismo.

“La Constitución de 1857 proclama una republica representativa, democrática y Federal. Ésta constitución liberal y progresista, atenúa el presidencialismo porque: cancela la cámara de senadores y la cámara de diputados adquiere mayor relevancia; al Ejecutivo se le cancelo el derecho de veto y se le obligo al referendo ministerial y; el poder judicial fue beneficiado con la introducción del Juicio de Amparo”. (93)

(90) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. “El presidencialismo Mexicano”. Edición Colegio de la Frontera Norte y Fondo de Cultura Económica, México 1996, Pág. 13

(91) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibidem*, Pág. 20.

(92) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibidem*, Pág. 46.

(93) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibidem*, Pág. 48.

Con esta constitución gobernó Benito Juárez, que ante las vicisitudes de la invasión francesa fomento el ejercicio de un presidencialismo.

“Durante la dictadura de Porfirio Díaz, el presidencialismo se consolida, primero por las reformas constitucionales que permitieron la reelección presidencial, después por la separación del Procurador de la República de la Suprema Corte para ser nombrado por el ejecutivo y, por ultimo por la designación personal de prefectos y jefes políticos en las regiones y municipios” (94).

“Con la promulgación de la constitución de 1917, fue evidente que se concedieron más atribuciones al ejecutivo federal, se le reintegra el derecho de veto como facultad del presidente, el congreso se constituye con dos cámaras, y el presidente puede trabajar con la que le sea más afín”. Cabe precisar que “además de reorientar algunas atribuciones de los poderes legislativo y judicial federal a favor del presidente; el gobierno federal en su conjunto acumulan atribuciones a costa de las correspondiente a los Estados” (95).

Ante la efervescencia y enfrentamientos de líderes, cacique regionales, generales con mando de tropa; en 1929, el Plutarco Elías Calles convocó a la formación de un partido que integrara a dichos líderes, generales y, ha una multitud de partidos pequeños en el Partido Nacional Revolucionario. Dicho partido fue eficaz en la conservación del poder y en la solución de enfrentamientos entre los líderes. Lázaro Cárdenas le cambió de denominación Partido de la Revolución Mexicana y, Miguel Alemán Valdés le dio su nombre actual Partido Revolucionario Institucional.

“El predominio del Presidente de la República sobre el poder legislativo ha prevalecido sin violar la constitución ni ley secundaria alguna, porque la mayoría de los miembros del congreso han pertenecido al mismo partido que el presidente de la república, se establece así un compromiso político y de colaboración. Cuando ha habido iniciativas polémicas y difíciles el presidente puede invocar – la disciplina de Partido.- para sacar adelante su proyecto” (96).

(95) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibidem*, Pág. 50.

(96) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibidem*, Págs. 130 y 131.

Mendoza Berrueto, desde la perspectiva del ejercicio del poder, trata de justificar el presidencialismo, (hay algo de razón en lo señalado): “Amenazas y amagos de dentro y de fuera endurecieron el ejercicio del poder presidencial, por eso fue inevitable que el presidente acumulará atribuciones para fortalecer la investidura presidencial. Los presidentes han estado condenados a confrontar su poder, todos los días y ha todas horas, con las fuerzas reales del poder político: líderes empresariales de las finanzas y el comercio, dirigentes sindicales, grupos eclesiásticos, concesionarios de los medios de comunicación, partidos políticos, altos mandos y dirigentes de las fuerza militares, caciques y líderes regionales y gobernantes estatales y municipales de oposición. Y en el fondo, siempre la influencia sutil o agresiva del gobierno de los Estados Unidos sobre el presidente mexicano”.

“El presidencialismo mexicano esta construido sobre bases jurídicas y administrativas, pero también por las costumbres, las tradiciones y por factores históricos y psicológicos que en conjunto convierten al presidente en una figura preponderante, capaz de ejercer un poder y liderazgo nacional” (97).

B) Características del presidencialismo.

Carpizo Macgregor señala; las causas del predominio del presidente de México son (98):

- a) Es el jefe del partido predominante, partido integrado por centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) Debilitamiento del Poder Legislativo, la mayoría del de los legisladores son miembros del partido dominante y al presidente deben el éxito de su carrera política.
- c) La integración de la Suprema Corte de Justicia, buena parte de sus elementos no se oponen al interés presidencial
- d) Marcada influencia en la economía, por su influencia en el Banco Central y en los de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.
- e) La institucionalización de las fuerzas armadas, los mandos dependen jerárquicamente de él.
- f) Fuerte influencia en la opinión publica, por los controles y facultares respecto a los medios masivos de comunicación.

(97) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. *Ibíd.*, Pág. 18.

(98). CARPIZO MACGREGOR, Jorge. “El Presidencialismo Mexicano”. Siglo XXI editores, 11ª edición, México 1993, Págs. 24, 26, 221 y 224.

- g) La concentración de los recursos económicos en la federación, especialmente en la Secretaría de Hacienda, dependiente del ejecutivo.
- h) Las facultades constitucionales y extra constitucionales, como lo es la influencia en la designación de su sucesor y de los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de las relaciones internacionales, sin ningún freno real del Senado.
- j) El jefe directo de la región más importante como es el Distrito Federal. (No es vigente a la fecha, a partir de 1997 en el Distrito Federal, se elige al Jefe de Gobierno).

Burgoa Orihuela, efectúa apreciaciones en relación al presidencialismo mexicano (99):

“Una costumbre política, consiste en que el presidente en turno designe a su sucesor”.
“Esta afirmación es condicionadamente cierta. En el señalamiento de su sucesor, el presidente no obra caprichosamente, pues su decisión obedece a una previa auscultación sobre múltiples factores que concurren en la personalidad del escogible y en el entorno político en que se mueve”.

“Lo que se entiende por presidencialismo en México implica un sistema integrado por diferentes reglas del juego político consuetudinarias. No están, ni pueden estarlo, escritas en ningún ordenamiento jurídico. Su aprendizaje, se obtiene experimentando la política mexicana”. “La observancia de esas reglas consuetudinarias es lo que caracteriza nuestro presidencialismo, dichas reglas implican la sustancia de nuestra vida política y las normas de derecho su forma”. “El presidencialismo en nuestro país, se extinguió con el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, que deriva del pluripartidismo, a partir de diciembre de 2000, del gobierno del presidente Vicente Fox”.

3.1.2 TRANSICIÓN POLÍTICA MUNICIPAL

Salvador Valencia Carmona, citando a José Woldenberg explica que “Procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudadanía política e ideológicamente plural, que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista. Es esa pluralidad política con raíces sociales la que constituye el combustible fundamental de nuestra transición” (100).

(99). BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 17ª Edición, México 2005, Págs. 816 y 818.

(100) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación, “Hacia una Nueva Constitucionalidad”. Ponente VALENCIA CARMONA, Salvador; “Constitución y transición política”. 1ª reimpression 2000, edición I I Jurídicas, UNAM, México. Págs. 373

“La transición mexicana esta en aquellas etapas del proceso que se denominan liberalización y democratización, en las cuales las libertades civiles y políticas se ejercen de manera más efectiva y empiezan a implantarse procedimientos normales de cualquier democracia” (101)

El esquema del presidencialismo ha entrado en crisis, “varios de sus principio y reglas están en revisión: la autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios; el dominio del partido mayoritario ha decrecido y los partidos de oposición han ganado clientela; Las reglas con la iglesia cambiaron y no se han dado su equilibrio; el ejercito ha sido enjuiciado y; las clases medias y populares afectadas por la crisis económica han dado muestras de una inconformidad creciente” (102).

“Los principios básicos del régimen tanto formales como de comportamiento de la sociedad están experimentando variaciones sensibles. Los poderes formales del régimen político, tanto a nivel federal como local están demandando nuevas estructuras y formas de actuar. Los partidos políticos tienen mayor presencia entre la opinión pública, pero están sujetos al tamiz de una ciudadanía más participativa, crítica e informada” (103).

Salvador Carmona Valencia opina que “para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo político las tendencias básicas del constitucionalismo mexicano son las siguientes: equilibrio de los órganos públicos; mayor control sobre el poder Ejecutivo; impulso a los poderes Legislativo y Judicial; control más estricto del gasto público; un sistema efectivo e integral de los derechos humanos; principios del constitucionalismo social y económico; un régimen electoral más depurado; fortalecimiento del federalismo y renovación municipal” (104).

a) Antecedentes de la transición en el municipio.

En la renovación de los ayuntamientos, fue donde se genero una mayor competencia electoral, los partidos políticos de oposición empezaron a fortalecerse y a generar experiencia en el gobierno.

(101) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente VALENCIA CARMONA, Salvador. *Ibidem*, Págs. 373.

(102) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente VALENCIA CARMONA, Salvador. *Ibidem*, Págs. 378.

(103) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente VALENCIA CARMONA, Salvador. *Ibidem*, Págs. 379.

(104) VALENCIA CARMONA, Salvador. “Derecho Municipal”, *Op. Cit.* Págs. 38.

José Luis López Chavarría, señala que (105): “Fue en 1958 cuando por primera vez se acepto la derrota del PRI, aconteció en el Municipio de San Luis Potosí. Salvador Nava Martínez era el candidato por un frente denominado Unión Cívica. Este frente tenía como propósito desterrar el caciquismo de Gonzalo N. Santos, que tenía veinte años de controlar el Estado de San Luis Potosí”.

“En 1967, dos municipios capitales fueron conquistados por la oposición, el Partido Acción Nacional; Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán” “Veinticuatro años después, en 1982 el Priismo se topo por segunda ocasión con el triunfo en el mismo municipio de una coalición urbana y multclasista (Unión Cívica) encabezada de nuevo por Salvador Nava Martínez” (106).

“El cambio en el funcionamiento del sistema político mexicano que ha sido calificado como de transición política fue resultado de diversos acontecimientos sociales, económicos, políticos y jurídicos ocurridos a lo largo de varios años: el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política de 1977, los sismos ocurridos en 1985, las graves crisis económicas que han afectado a la población”. “1988 representa el mayor cuestionamiento al régimen posrevolucionario, porque a pesar de que la oposición no pudo probar la magnitud del fraude, el partido del gobierno tampoco pudo documentar su triunfo que quedó manchado por la “caída del sistema” solo se dieron a conocer el 56 % de las casillas” (107).

Salvador Carmona citando a Alonso Lujambio expresa “el municipio se convirtió en el laboratorio más importante de la gradual transición democrática, pues ha permitido a distintos partidos probarse como alternativas, les ha ofrecido la posibilidad de posicionarse ante los ciudadanos como opciones viables”. “En la década de los noventa creció más el pluralismo en los municipios, como también sucedió en las legislaturas locales e incluso en las gubernaturas” (108).

(105) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. “Las elecciones municipales en México”. Editorial IJ- UNAM, 2ª edición, México 2005, Págs. 111.

(106) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. “Las elecciones municipales en México”. Ibídem, Págs. 113.

(107) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. “Las elecciones municipales en México”. Ibídem, Págs. 116.

(108) VALENCIA CARMONA, Salvador. “Derecho Municipal”, Editorial Porrúa, México 2003, Págs. 41.

En cuanto a los municipios, en el año 2000 pertenecían al PRI 1,380 alcaldes; al PAN 301; al PRD 268 alcaldes; y a los demás partidos 477. Respecto a los diputados locales el PRI contaba con 536, el PAN 319 y el PRD con 197. Los gobernadores eran 21 del PRI, 7 del PAN y 1 del PRD. En cuanto a los Congresos locales, el PRI domina en 22 estados, el PAN en 8 y el PRD en 2". "En el año 2002 del total de presidencias municipales disputadas, los vencedores pertenecían al PRI 1,152 alcaldes; al PAN 386; al PRD 299 alcaldes; y a los demás partidos 55". (109)

b) Consecuencias de la transición en los municipios.

"Esta nueva realidad de los municipios mexicanos a llevado a formular el concepto de **Gobiernos yuxtapuestos**, para los casos en los cuales hay un gobernador que pertenece a un partido y presidentes municipales afiliados a otros. Del mismo modo de los **gobierno divididos** para examinar los efectos políticos que se producen cuando los ejecutivos nacionales o estatales recaen en los miembros de un partido y en la legislaturas nacionales o regionales la mayoría esta en manos de otros partido" (110).

López Chavarría señala que (111), "las tendencias de los últimos años indican

-- A nivel nacional, se presenta un partido predominante con creciente competencia electoral tripartidista.

-- Las contiendas políticas de los estados y municipios se presenta como bipartidismo, con competencia electoral entre el PRI y uno u otro de los partidos principales.

-- El PRI, se mantiene con presencia importante en toda la geografía nacional; el PAN tiene más fuerza en el norte, en el bajío, en el estado de México y en Yucatán. El PRD es un partido que se concentra en los estados del centro y sureste de México".

La transición política contribuyo a darle un giro a las disputas políticas municipales, de tal suerte que, la ciudadanía de nuestro país se habría de acostumbrar al hecho de que la oposición gobierne varios estados y poco más de mitad de las ciudades capital. Las relaciones entre ayuntamientos y estados que pertenecen a un partido distinto al del gobernador serán difíciles.

(109) CARMONA VALENCIA, Salvador. "Derecho Municipal". Op. Cit. Pág. 41.

(110) CARMONA VALENCIA, Salvador. "Derecho Municipal". Op. Cit. Pág. 42.

(111) LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Op. Cit. Págs. 123 y 124.

3.2 FEDERALISMO Y COMPETENCIAS EN LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

Para Mendoza Berrueto, el federalismo se entiende como (112): “un sistema de gobierno federal donde se da el reparto de atribuciones entre el Estado federal y los estados miembros al concertar el pacto federal”. “La suma de atribuciones corresponde originariamente a los estados miembros, los cuales ceden parte de su soberanía al Estado Federal, conservando para sí la necesaria para ejercer el gobierno en su régimen interior”.

“El camino más expedito para lograr el equilibrio entre los poderes de la unión, entre estos y los gobiernos estatales y los municipales, ha de ser el que cada poder y cada instancia ejerzan auténticamente su soberanía”. “El federalismo implica el respeto a la constitución por los titulares del ejecutivo federal, respeto a los otros poderes de la unión, y para los poderes de los gobiernos estatales y municipales”. “El federalismo, además de ser una forma de organizar al Estado y de asignar responsabilidades, articula las partes del sistema republicano, auspicia la colaboración de los poderes y de las instancias de gobierno, distribuye funciones públicas con equidad y precisión y, por último privilegia la capacidad de decisión de las autoridades locales, por estar más cerca del pueblo” (113).

3.2.1 FEDERALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES

Nuestra organización política parte del federalismo y se sustenta en una división de poderes, por esta última se establecen las funciones del Estado. En México en atención a la carta magna, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sus facultades son respectivamente; dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares. Sin embargo, cuando un sistema político funciona bajo la preminencia de un poder, cuando no funcionan los contrapesos, ni se sancionan los desmanes, este sistema se desequilibra, se vuelve inoperante y aparece el autoritarismo.

Se señalan los párrafos de los artículos y fracciones que identifican los poderes de cada ámbito de gobierno. De estas referencias se estructura el cuadro esquemático donde se identifican los poderes Federal, Estatal, Distrito Federal y Municipal.

(112) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. Pág. 54.

(113) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Ibídem, Pág. 58.

A) División de poderes a Nivel Federal

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. ...

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida en congreso.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y, en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

B) División de poderes a nivel entidad federativa.

Artículo 116. El poder publico de los estados se dividirá para su ejercicio, en legislativo, Legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

116 Fr. I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

116 Fr. II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno.

116 Fr. III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

C) División de poderes del Distrito Federal.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, el Tribunal Superior de Justicia.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común.

E) División de poder en el ámbito Municipal.

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

I. –Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal será ejercida por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

<i>DIVISIÓN DE PODERES EN LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO DE ACUERDO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</i>			
<i>NIVEL DE GOBIERNO</i>	<i>EJECUTIVO</i>	<i>LEGISLATIVO</i>	<i>JUDICIAL</i>
FEDERAL ARTICULO 49 CPEUM	PRESIDENTE DE LOS E.U.M. ART. 80 CPEUM.	CONGRESO DE LA UNIÓN, ART. 50 CPEUM	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y TRIBUNALES, ART 94 CPEUM
ENTIDAD FEDERATIVA ARTICULO 116 CPEUM	GOBERNADOR DEL ESTADO, ART 116 Fr. I. CPEUM	LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ART 116 Fr. II. CPEUM	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, ART 116 Fr. III. CPEUM
DISTRITO FEDERAL ARTÍCULOS 44 Y 122 CPEUM	JEFE DE GOBIERNO ART. 122 INCISO C CPEUM, BASE SEGUNDA	ASAMBLEA LEGISLATIVA ART. 122 INCISO C CPEUM, BASE PRIMERA	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, ART. 122 INCISO C CPEUM, BASE TERCERA
DEPENDENCIA POLÍTICA FEDERAL	PRESIDENTE EUM, ART. 122 INCISO A CPEUM,	CONGRESO DE LA UNIÓN ART. 122 INCISO B CPEUM,	
MUNICIPIO AYUNTAMIENTO ART. 115 CPEUM	AYUNTAMIENTO PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO, REGIDORES.		

Del cuadro anterior, se observa lo siguiente:

-- Se identifica una precisa división de poderes en los niveles Federal, Estatal y, Distrito

Federal; en cambio en el municipio esta división es totalmente difusa. Es el claro ejemplo de la influencia del presidencialismo en el ámbito de gobierno municipal. Predominio del presidente municipal.

-- Adicionalmente, los artículos 49 y 116 señalan que no podrán ejercerse dos poderes en una persona o corporación. Deberá revisarse este principio para el caso del gobierno del ayuntamiento.

-- Respecto del Distrito Federal, se observa la participación en el gobierno; el nivel federal y el nivel local. En el nivel federal el Presidente de la República y el Congreso de la Unión y; en el nivel local el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Ambos niveles de gobierno tienen delimitadas su distribución de competencias.

-- A manera de conclusión; los municipios y tomando en cuenta que se ubican como un nivel o ámbito de gobierno, sin contraponerse a los principios constitucionales, podrán acceder a una normatividad similar a la que se estableció para el Distrito Federal.

3.2.2 COMPETENCIAS EN LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

La federación ha acumulado una enorme cantidad de facultades, dejando a los gobiernos estatales y municipales un área de acción reducida y secundaria. González Restrepo menciona que “En el caso de la República Federal Mexicana, rige la distribución de competencias entre la Federación y los 31 estados como lo prevé el artículo 24 constitucional. Es decir, la constitución señala las competencias a favor de la federación y las materias no delegadas a la federación, ni prohibidas a los estados, son competencia de los estados”. (113).

González Restrepo, citando a Enrique Aguirre Zaldívar, señala algunas de las competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno (114): Facultades expresas o explícitas, facultades implícitas, facultades exclusivas, facultades concurrentes, facultades coincidentes, facultades residuales y facultades de auxilio.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava, respecto a las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, señala:

(113) GONZÁLEZ RESTREPO, John Mario. Federalismo y Democracia en México. Tesis para optar al grado de Maestro en Gobierno y políticas públicas. UNAM, FCPyS, pág. 2002. Pág. 42.

(114) GONZÁLEZ RESTREPO, John Mario. Op. Cit. Págs. 42, 43 y 44. La obra de Aguirre Zaldívar Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM, I. I. Jurídicas, 1997.

“Una de las funciones de la constitución que tiene características de pacto es delimitar los campos de competencia entre los ámbitos de autoridad. Para delimitar el campo de acción de los poderes federales y de los estados se adoptó el modelo estadounidense y que el sistema mexicano reflejó en el artículo 124 que contiene: las facultades que no han sido concedidas a la federación, se entienden reservadas a los estados”.

“El sistema mexicano de distribución de competencias es complejo no solo descansa en el artículo 124, cuando se utiliza la fórmula **en los términos que establezca la ley**, también está facultando a los estados para reglamentar”. “Debido a la abundancia de limitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones para las autoridades estatales, de considerarse que su enumeración es limitativa, no enunciativa. Los poderes constituidos no pueden ampliarlas por analogía o mayoría de razón”.

“El federalismo mexicano no sólo limitó la actuación de las autoridades locales, también ha restringido la actuación de su constituyente”. “El federalismo mexicano es Administrativo, los estados más que autónomos, ejercen funciones de gobierno; su función legislativa casi ha desaparecido”. “No ha habido una clase gobernante que haya tenido conciencia, sabiduría política, voluntad de aceptar que ha llegado la máxima concentración y que es necesario pacíficamente dar marcha atrás”. “la excesiva reglamentación por poderes impide su crecimiento, las barreras puestas por el exterior obstaculizan el desenvolvimiento natural de los estados”. (115)

Facultades implícitas (116). “El artículo 124 señala que las facultades son explícitas, es decir, clara y terminantemente marcadas, en México nunca se ha discutido sobre la legitimidad de las facultades implícitas”.

“Señala que es necesario conocerlas por su aplicación en los Estados Unidos, el artículo 10 de las enmiendas dice: los poderes que la constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los estados quedan reservados a éstos ó al pueblo”.

“El texto mexicano es más estricto: los poderes federales únicamente gozan de las facultades absoluta y exactamente necesarias para ejercitar sus poderes explícitos”. “Si se atribuyen facultades expresas, no puede tenerse facultades implícitas”.

(115) ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Ed. Oxford, 7ª reimpresión, México 2012, págs. 475, 476

(116) ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit. págs. 478 a 480.

Facultades concurrentes (117). “Las facultades concurrentes son facultades que pueden ejercer las poderes centrales y pueden ser ejercidas válidamente por lo poderes de los estados mientras aquellas no las ejerzan”. “Cuando las autoridades de un Estado hacen uso de facultades concurrentes, deben hacerlo constar así en la ley, o decreto. Las facultades concurrentes pueden ejercerlas todos los poderes de un estado, incluso las autoridades municipales”.

Las competencias en los ámbitos de gobierno según nuestra carta magna.

De la Constitución de 1917; se mencionarán los párrafos y los artículos que se refieren a las competencias de los ámbitos de gobierno y de las prohibiciones a las entidades:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

- I.- Celebrar alianzas, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.
- III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.
- IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V.- Prohibir ni gravar, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía.
- VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales con impuestos o derechos
- VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías. .
- VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, si no cuando se dediquen a inversiones publicas productivas.
- IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco.

Artículo 118. Tampoco pueden sin el consentimiento del congreso de la Unión:

- I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.
- III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera.

Artículo 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.*

(117) ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit. págs. 485, 486

También, cabe hacer mención de dos artículos fundamentales en la definición de las atribuciones y funciones de los gobiernos estatal y municipal: el 115 que prescribe el marco de competencias de los municipios y, el 116 que señala los lineamientos que deben observar los estados en cuanto a su régimen interno, a la estructura y, al funcionamiento de sus poderes públicos.

La federación se ha reservado la mayor parte de atribuciones como se observa en los párrafos sustantivos de los artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, 75, 123, 131.

Artículo 25. *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. ..*

Artículo 26 A. *El estado organizará un sistema de planeación democrática.. .*

Artículo 27 Fracción XIX. *Son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales. . La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.*

Artículo 28. *No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica Básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias.*

Artículo 73.- *El Congreso tiene facultad: En sus fracciones señala las materias que son atribuciones del congreso federal.*

En las mismas fracciones se señalan aquellas acciones concurrentes con las Entidades y los municipios: XIX, XXIII, XXI, XXIII, XXV, XXIX C, XXIX G, XXIX I XXIX J, XXIX K, XXIX L, XXIX N, XXIX Ñ. La federación abarca todas las actividades, por razón natural, el trato que recibe la entidad federativa de la federación, lo replican en los municipios.

Artículo 74.- Facultades exclusivas de la cámara de diputados.

Fracción IV. *Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, ... una vez aprobadas las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo.*

Fracción VI. *Revisar la cuenta pública del año anterior.*

Artículo 75.- Son facultades exclusivas del senado.

Fracción V.- *Declarar cuando desaparezcan los poderes constitucionales de un Estado.*

Fracción VI.- *Resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado.*

Artículo 123 fracción XXXI. *Las leyes del trabajo, son de competencia federal las ramas. .*

Artículo 131. *Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías..*

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.

3.3 REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL MUNICIPIO

Durante el siglo XX, respecto al constitucionalismo las ideas básicas se manifiestan: El constitucionalismo social contenido en los artículos 3º, 27 y 123 de la constitución de 1917; el partido dominante fue una respuesta al caos caudillista posterior a la revolución; no fuimos capaces de instaurar un sistema competitivo de partidos políticos. Actualmente, la democracia es sentida en nuestra existencia, pero no ha logrado la altura y densidad soñada por el pueblo. No hemos logrado la cabal justicia para los mexicanos, el desfase es notorio en nuestra república; el formal democrático por un lado y, el de la realidad; autoritario, de pobreza y subdesarrollo. A principios del siglo XXI, para un concreto desarrollo del país, los estudiosos del Estado, señalan que la disyuntiva es: **Reforma Constitucional ó Nueva Constitucionalidad.**

3.3.1 REFORMA CONSTITUCIONAL O NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

Jorge Carpizo, en su trabajo “México: ¿Hacia una nueva constitución? Señala las causas para un cambio constitucional y las corrientes para lograr esos cambios.

El Cambio Constitucional (118). “Una constitución se modifica:

- 1) para adaptarse a la realidad política social en la cual se aplica;
- 2) porque surgen problemas que deben ser resueltos a través de la constitución;
- 3) Porque los regímenes políticos se perfeccionan”.

“Una Constitución cambia a través de tres métodos:

- 1) La reforma que implica que exista un órgano y un procedimiento especial,
- 2) La interpretación constitucional de carácter judicial, y
- 3) Los costumbres y usos constitucionales;”

“Nuestra Constitución de 1917 es diversa a la que se promulgo en ese año, porque México es diferente: de doce millones de habitantes pasó a más de noventa; de una sociedad agrícola a una semiindustrial; de un país mal comunicado a uno regular”; de una sociedad casi feudal a la formación de una clase media; de la existencia de caudillos al régimen de instituciones; de una sociedad primitiva y pasiva a una sociedad plural, sofisticada, participativa y propositiva;

(118) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación, “Hacia una Nueva Constitucionalidad. Ponente CARPIZO, Jorge, “México: ¿Hacia una nueva constitución?” Edición I I J, UNAM, 1ª reimpresión 2000, México. Págs. 85 a 87.

Además, del régimen de partido político predominante a uno tripartito; de una economía cerrada y no competitiva a una de las más abiertas del mundo.”

La discusión de cambios constitucionales (119). “En el área política se han dado aspectos positivos como son: un sistema electoral confiable, un sistema tripartito de partidos políticos, se esta gestando el ejercicio de los controles constitucionales por parte del Poder Legislativo”. “Sin embargo, las crisis económicas, los grandes rezagos sociales, los problemas acumulados, el desequilibrio entre poderes y, la sensación de que el sistema no acaba de sacudirse los rasgos autoritarios; ha impulsado a políticos y académicos a proponer diversos cambios constitucionales”.

Se pueden encontrar a tres corrientes de pensamiento:

1) No es necesario continuar reformando la constitución. Carla Huerta Ochoa y José Ramón Cosío, señalan que el problema de nuestra constitución no son las instituciones y protecciones que contiene, sino el cumplimiento real de deberes constitucionales.

2) Existen razones para crear una nueva constitución. Han expresado la conveniencia de crear una nueva constitución; algunos líderes del Partido de la Revolución Democrática y el académico Jaime Cárdenas Gracia.

3) La constitución necesita cambios y adecuaciones para perfeccionarla. La realidad ha a cambiado, los avances democráticos son importantes aunque aún insuficientes, el fortalecimiento de los partidos políticos va cambiando el panorama del poder local y municipal, e incluso el funcionamiento del poder Legislativo y Judicial, para lograr un mejor equilibrio de los poderes públicos. Se ubican en esta corriente, entre otros: Ignacio Burgoa Orihuela, Héctor Fix Zamudio, José María de la Serna Garza, Diego Valadés Ríos, Salvador Carmona Valencia, Miguel Carbonell y Jorge Carpizo

A) CORRIENTE REFORMADORA, MIGUEL CARBONELL.

Miguel Carbonell, se ha pronunciado por la necesidad de reformas a la constitución, como lo explica en “La Constitución de 1917 hoy: Cinco Retos Inmediatos” (120).

(119) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CARPIZO, Jorge, *Ibidem*, Págs. 89 a 90.

(120) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. “Hacia una Nueva Constitucionalidad. Ponente CARBONELL, Miguel; “La Constitución de 1917 Hoy: cinco retos inmediatos”. Edición IJ, UNAM, 1ª reimpresión 2000, México, Págs. 33 a 35.

“La constitución de 1917 se encuentra en una posición difícil. Por una parte, ha demostrado incapacidad para regir normativamente la realidad del proceso político nacional. Además, como consecuencia de las múltiples reformas que ha sufrido, se ha convertido en un cuerpo poco uniforme e incluso contradictorio en algunas partes”. “La constitución de 1917 no responde a las necesidades que la realidad política nacional tiene hoy en día”. “El objeto es apuntar cinco retos inmediatos que tiene que resolver el derecho constitucional mexicano para estar en posibilidad de entrar al siglo XXI con una constitución que sea algo más que una simple hoja de papel”

1. Garantías para los Derechos Sociales (121). Aunque es cierto que los derechos sociales, económicos y culturales no son tan fácilmente protegibles como los típicos derechos de libertad; en México, la constitución no prevé ningún mecanismo para que los ciudadanos hagan exigibles a los derechos sociales, económicos y culturales en caso de ser violados”. “La forma de proteger los derechos sociales no puede dejar de tomar en cuenta la creciente desigualdad que afecta a gran parte de las sociedades latinoamericanas, incluyendo a la mexicana”.

“Garantizar los derechos sociales equivale a actuar sobre dos sujetos o poderes, encargados de suministrar los bienes que conforman el contenido de esos derechos: el Estado y el Mercado”. En México, la corresponsabilidad de los sectores público, privado y social están explícitamente recogida en la constitución, en el artículo 25 en su párrafo tercero que señala “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado,”.

2. Regulación Jurídica de los poderes emergentes. (122). “Actualmente, el Estado ya no es la única fuerza que domina las sociedades contemporáneas. Junto a los poderes estatales han ido surgiendo en los últimos años nuevos poderes que determinan, al igual que el Estado, la actuación y los derechos de los particulares”. “El derecho constitucional, debe empezar a ver hacia esos nuevos centros de poder: empresas transnacionales, grandes grupos de comunicación, detentadores del capital financiero internacional, redes oligopólicas de producción de bienes, organizaciones corporativas emergentes”.

(121) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponencia CARBONELL, Miguel. Op. Cit. Págs. 36 a 37

(122) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponencia CARBONELL, Miguel. Ibídem. Págs. 38 a 41

“Para afrontar el reto de los nuevos poderes emergentes, convendría ir pensando en abrir una vía procesal que permita demandar judicialmente la violación de los derechos fundamentales por parte de los particulares”. “No hay que olvidar, que es la constitución la que define la apertura del sistema jurídico nacional hacia otros sistemas jurídicos o hacia el sistema internacional.

3. Nueva Interpretación Constitucional (123). “El nuevo paradigma de la interpretación constitucionales encuentra explicado entre otros por (Konrad Hesse, Ronald Dworkin, Robert Alexy; Gustavo Zagrebelsky, Ernst Wolfgang Bokenforde, Luis Prieto Sanchiz), pero necesita ser adaptado y traducido a las necesidades del constitucionalismo mexicano”. “Como lo ha señalado José Ramón Cosío; En nuestro país el tema de la interpretación constitucional habrá de cambiar de un modo notable porque ha sido pobre la reflexión”. “En primer lugar, las condiciones de cambio democrático, le darán un carácter normativo a la norma fundamental y como consecuencia los diversos actores políticos habrán de lograr que sus puntos de vista subjetivos se constituyan en obligatorios; en el segundo, las condiciones autoritarias del régimen no eran favorables para generar ejercicios interpretativos”.

“La nueva interpretación requiere que se despejen tres falacias del poder judicial:

- 1) Que el juez no crea derecho, se limita a aplicar las leyes hechas por el legislador,
- 2) Que el juez no resuelve controversias políticas, no participa de la política nacional y,
- 3) Que el juez es axiológicamente neutro respecto a los casos que resuelve”.

4. Nuevos Diseños Institucionales (124). “En los últimos años se han producido un descubrimiento de la importancia del diseño institucional. En esta línea se encuentran las discusiones sobre la alternativa entre parlamentarismo y el presidencialismo, sobre la reelección de los legisladores, sobre los mecanismos de control y supervisión del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, sobre la pertinencia de incorporar mecanismos de democracia semidirecta a la Constitución”.

(123) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponencia CARBONELL, Miguel. *Ibíd*em, Págs. 42 a 44

(124) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponencia CARBONELL, Miguel. *Ibíd*em, Págs. 45 a 46.

“El texto constitucional de 1917 ha sido el fiel reflejo del régimen político surgido de la revolución de 1910”. En este sentido, se incorpora el pie de página de Elisur Arteaga que apunta lo siguiente: “la constitución a llegado a ser reflejo de lo que es el Estado Mexicano: totalitaria, discrecional, monopólica, anti federalista, contraria a la libertad de los ayuntamientos y, en algunas etapas antidemocrática y dictatorial”, “las reformas se han enderezado para concentrar en los titulares de la autoridad toda clase de poder trascendente”, “Se dio base para declarar desaparecidos los poderes y, para someter a los ayuntamientos se previó la posibilidad de que estos, al igual que los poderes de los estados, fueran declarados desaparecidos por las legislaturas locales”.

“Cuando el régimen empieza a cambiar, pasando de la presencia de un partido hegemónico a la de un partido mayoritario, de un sistema electoral no competitivo a uno competido y en el que el sufragio popular empieza a contar de verdad, es obvio que el diseño constitucional necesita ser modificado para seguir funcionando”.

“De ese modo, se deben propiciar arreglos institucionales que permitan lograr una gobernabilidad democrática, es decir, que mantengan la eficacia y la legitimidad sistémica, propiciando la participación de la sociedad civil”.

5. Creación de la Cultura Constitucional ⁽¹²⁵⁾. Necesitamos trabajar en dos líneas paralelas: “Primero. Las actuales explicaciones del derecho constitucional parecen estar entrampadas entre dos extremos: o bien no hacen el mínimo caso a como funcionan realmente las instituciones constitucionales, o bien hacen, no una teoría de la constitución si no una teoría de las **crisis de la constitución**”. “En segundo, hacer un esfuerzo de difusión del constitucionalismo, para que la constitución sea comprensible y al alcance de todos los funcionarios del país y de la mayoría de ciudadanos”.

B) POSICIÓN POR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN, JAIME CÁRDENAS GRACIA.

Jaime Cárdenas Gracia, se ha pronunciado por la necesidad integrar una nueva constitución, indica. “Muchas razones se han dado para sostener la inviabilidad de la actual constitución: su longevidad que la hace inadecuada para regular las condiciones contemporáneas, el abuso a que ha sido sometida por las múltiples reformas, y su incapacidad para enfrentar los retos de fin de siglo y del que esta por venir ⁽¹²⁶⁾”.

(125) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponencia CARBONELL, Miguel. *Ibidem*. Págs. 47 a 48.

“Los opositores esgrimen argumentos como la dificultad técnica para convocar a un Congreso Constituyente, las dificultades de un consenso político para ello”

“Este trabajo se ocupará de tres puntos:

- 1) Los defectos de la actual Constitución.
- 2) Del procedimiento para la nueva constitución y,
- 3) Los ejes básicos de la nueva carta magna”. (126)

Defectos de la actual constitución.

Jaime Cárdenas señala (127), “se pueden ubicar tres tipos de defectos de la actual constitución: Los derivados de la historia, los referidos al entramado institucional y los que tienen relación con el consenso político”.

1) Los derivados de la historia. “La constitución de 1917 fue diseñada para fortalecer el Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes y para centralizar su ejercicio en demerito de los estados u municipios”. “Además, ésta constitución fue el resultado de una revolución armada, y por tanto, de la imposición del las reglas del juego político de los vencedores a los perdedores”. Por otro lado, “Si la constitución de 1917, hubiese sido el pacto entre sectores de la sociedad, seguramente el equilibrio del poder, el reparto del mismo, las reglas del acceso y de permanencia hubieran tendido a la división de poderes, a los controles entre estos y a la rendición de cuentas”.

“Esta constitución quedo condicionada por el sistema político surgido en 1929, la existencia de un partido hegemónico, del control por el gobierno del sistema electoral, las atribuciones meta constitucionales del presidente”. Además, factores como el corporativismo, y la coercividad del régimen”. También, “el hecho de que la constitución contenía las decisiones políticas de la revolución y, que la legitimidad residía en el sistema político heredero de esa gesta”. “Estas circunstancias limitaron la pluralidad política, el juego democrático, la responsabilidad política de los gobernantes, la fortaleza de los poderes Legislativo y Judicial y, de la autonomía estatal y municipal”.

(126) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación, “Hacia una Nueva Constitucionalidad. Ponente CÁRDENAS, Jaime. “Cuatro Reflexiones en Torno a una Nueva Constitución”. Edición IIJ, UNAM, 1ª reimpresión 2000, México. Págs. 53.

(127) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibidem*, Págs. 54 a 67

2. Los referidos al entramado institucional. “La constitución de 1917, no responde a un esquema de equilibrio de pesos y contrapesos entre los poderes públicos. El poder legislativo es un poder débil, principalmente a partir de 1933 que se derogó la reelección de los legisladores. El poder judicial, a pesar de los avances en las reformas de 1986 y 1994, es un poder sin la capacidad suficiente para realizar un control constitucional”.

“El federalismo esta basado en un esquema dualista de distribución de competencias, sin regulación constitucional sobre las atribuciones concurrentes. Son tantos los mecanismos de intervención federal en los estados y municipios que la capacidad de autonomía de estos últimos queda en letra muerta”.

3. Los que tienen relación con el nivel de consenso político. “Las reglas constitucionales de 1929, se fueron modificando e interpretando a partir de la concepción de un régimen no democrático”. “La evolución del régimen a partir del año señalado ha tenido cuatro etapas: la de formación, la de consolidación, la de apertura dirigida y la de apertura negociada. En ninguna de éstas se han dado: igualdad de oportunidades entre fuerzas políticas; elecciones libres, transparentes, y equitativas; vigencia y garantía plena de los derechos humanos”.

“La constitución será normativa si cuenta con la creencia social de su legitimidad, deberá establecer las bases y condiciones para la sociedad civil libre y fuerte, una sociedad política estructurada y un Estado de Derecho garante de los derechos sustantivos”.

Procedimiento para elaborar la nueva constitución.

Jaime Cárdenas señala (128). “La opinión más común en la doctrina consiste en señalar que el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la constitución no permite modificar totalmente la constitución”. “No obstante, ¿Cómo fue reformada la constitución de 1857 que establecía un procedimiento de reforma similar?

“La doctrina ha señalado que se tenían tres opciones:

- 1) La restauración del orden constitucional de 1857;
- 2) La revisión de la constitución por medio del procedimiento establecido; y
- 3) La convocatoria a una asamblea constituyente. Se optó por la última”.

(128) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibíd.*, Págs. 68 a 73

“Tena Ramírez también ha reconocido que: el modo normal de comprobar la aceptación de una constitución emanada de una revolución consiste en apelar al pueblo ad referéndum”. “En 1917, las ideas avanzadas de la constitución pertenecían a una minoría; una decisión democrática les hubiera sido desfavorable”. “Hay que convenir en que la constitución de 1917 fue en sus orígenes una constitución impuesta”. “Que no fue producto del respecto al procedimiento constitucional, sino que fue el resultado de una revolución, impuesta por las armas”.

“Al plantearnos la nueva constitución tenemos que buscar un método que sea lógico y que posea la suficiente legitimidad democrática para convocar al Congreso Constituyente”. “Encontrar el procedimiento democrático y jurídico que permita legitimar la nueva constitución, ese método no es otro que el de apelar a la soberanía popular”. “Que el pueblo participe en el proceso constituyente de acuerdo con el artículo 39 constitucional vigente, y que al mismo tiempo, se utilice el procedimiento del actual artículo 135 para aprobar la constitución”. “La nueva constitución no sería producto de una revolución, ni de una imposición externa o resultado de una maniobra de facto, sino del consenso y respeto de la legalidad constitucional”.

Los ejes básicos de la nueva carta magna.

Para Jaime Cárdenas “Los ejes principales del debate son: El diseño institucional; la cuestión indígena; el modelo económico social; la globalización y, las relaciones sociedad civil y clase política”.

1) Los diseños institucionales (129). “La constitución mexicana requiere modificaciones institucionales. Por un lado, están los que quieren continuar con un sistema presidencial con modificaciones: derogar las normas que otorgan facultades discrecionales a las autoridades; reducir las normas que autorizan a los poderes federales a intervenir en la organización de los estados; eliminar las normas que permiten a los congresos estatales desaparecer ayuntamientos; simplificar el procedimiento de amparo y ampliar su procedencia a todas las violaciones a la constitución; que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad sean promovidas en todo tiempo y a todo tipo de leyes; hacer obligatorio el referéndum en materia de reformas a la constitución; entre otras”.

(129) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibíd.*, Pág. 74 a 77.

“Los que creemos que la vía más adecuada para la gobernabilidad y democracia es un sistema de características parlamentarias o semiparlamentarias, esto es un sistema presidencial acotado”.

“También se discute el diseño del sistema federal; un sistema federal dualista como el que esta vigente en México, o un sistema federal concurrente como el que se aspira. La discusión es relevante, porque están en juego los recursos de la federación, las atribuciones de las entidades y el papel del Senado”.

“Aún con el municipio, se producen discusiones sobre el tipo de atribuciones con las que debe contar con este ámbito de gobierno; el alcance de las atribuciones legislativas; las relaciones entre el municipio y las autoridades federales y locales, de sus atribuciones financieras y los mecanismos de participación ciudadana que deben explorar los distintos ámbitos de responsabilidad”.

2) La cuestión indígena (130). “México, es una sociedad multicultural y multiétnica”. “Los aspectos torales en una reforma constitucional en materia indígena son: La creación de regiones autónomas más allá del municipio; mecanismos de representación político electoral de las comunidades indígenas; reconocimiento del municipio indígena, y protección de su cultura; jurisdicción indígena”.

“Además considerará los métodos de solución de controversias entre el sistema jurídico nacional y los sistemas indígenas; e instrumentos jurídicos para promover el desarrollo de las regiones indígenas.

3) El modelo económico social (131). “La carta magna ésta obligada a definir los roles del Estado frente al mercado, frente a las áreas estratégicas de la economía y frente a la política social”. “El mercado se rige por una lógica y una ética (la de maximización y la racionalidad instrumental) y los modelos económicos están para propiciar prosperidad a los ciudadanos, por lo que éste modelo debe ser organizado en torno a un sistema de bienestar social”.

(130) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibíd*em, Pág. 77 a 78

(131) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibíd*em, Pág. 78 a 79

“No se trata de volver al estado intervencionista, corrupto y antidemocrático; se trata de lograr un equilibrio entre mercado, el Estado y la sociedad”. “En síntesis, no es liberar al mercado del Estado o regular al mercado a través del Estado, sino elaborar los mecanismos institucionales que induzcan a los actores a comportarse de un modo colectivamente benéfico”.

4. La globalización (132). “Uno de los elementos característicos de fin de siglo es la crisis del Estado – nación, que se dan en países como México que no habían consolidado su estructura estadual; que carecen de la aptitud para desarrollar el ahorro interno, la recaudación fiscal, y la solides de un Estado de derecho consolidado”.

“El fin del siglo ha traído cambios e innovaciones tecnológicas en la organización, producción, transporte y comunicación que han favorecido el desarrollo de un modelo transnacionalizado de la economía”. “México, ha adelgazado al Estado, se han obedecido los dictados de las instituciones financieras internacionales, se han pactado tratados de libre comercio con otras naciones, sobresaliendo el pactado con Estados Unidos y Canadá (TLC).

Esas medidas, no han sido suficientes para enfrentar al mercado financiero especulativo, y tampoco, han robustecido la capacidad del Estado para enfrentar a las corporaciones y a las presiones de los organismos internacionales. “Frente al fenómeno de la globalización, es adoptar mecanismos institucionales que vinculen a la sociedad con las decisiones del gobierno; esto es, establecer reglas e instituciones para defender nuestra independencia, evitar que las fuerzas del mercado actúen por si solas sin la fiscalización de los Órganos del Estado”.

5. Las relaciones sociedad civil y clase política (133). Para integrar una nueva constitución “es necesario repensar conceptos de representación política, el papel de los partidos y sus vínculos con la sociedad. En otras palabras, como conectar el régimen de partidos y el sistema político con las nuevas formas de participación ciudadana, esto es, conectarlos con la sociedad.

(132) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibídem*, Pág. 80 a 81

(133) VALADEZ RÍOS, Diego; Presentación. Ponente CÁRDENAS, Jaime. *Ibídem*, Pág. 74 a 77

La solución pasa por la apertura de canales de participación de los ciudadanos en las contiendas electorales y políticas; establecer las figuras de las candidaturas independientes y los mecanismos de democracia semidirecta y con formulas en que los partidos basen su organización y funcionamiento en el apoyo y concurso de los movimientos sociales”.

3.3 2. TENDENCIAS CONSTITUCIONALES Y EL MUNICIPIO

En México se ha establecido una controversia respecto a la reforma de la constitución y a la elaboración de una nueva carta magna; existiendo en lo general una temática común entre ambas corrientes; así mismo, la mayoría de los tratadistas se han inclinado en proponer reformas constitucionales.

En otras latitudes, proponen analizar con mayor profundidad las materias propias del constitucionalismo para consolidarlo; además, se analizarán dichas temáticas que se sustentan en otras latitudes y de sus impactos en la institución municipal.

A) TENDENCIAS CONSTITUCIONALES.

Antonio Colomer Viadel, catedrático de la Universidad Castilla la Mancha, Toledo, España; en su ensayo denominado “Tendencias del Constitucionalismo en el siglo XXI”, nos comenta los avances en este tema.

“En este comienzo del siglo XXI, precursor de nuevas búsquedas de organización del Estado y de articulación de la vida política bajo el prisma de la globalización, las coordenadas de esta evolución serán: La ideología de los derechos humanos y su universalización y; la generalización de la democracia y su identificación con la estructura constitucional.”.

“Junto a los derechos individuales clásicos, se suman los derechos sociales y laborales y las obligadas prestaciones de los estados para hacerlos efectivos. Además, se agregan los llamados derechos de tercera generación sobre la paz, el desarrollo y el medioambiente”. (134)

(134) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. Coordinadores; “Tendencias Recientes de la Justicia Constitucional en el Mundo”. Ensayo de COLOMER VIADEL, Antonio. “Tendencias del Constitucionalismo en el siglo XXI”. Coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Castilla - La Mancha y, Miguel Ángel Porrúa, México 2011. Págs. 15 a 17.

Cuestionamientos constitucionales (135). “Existen, sin lugar a dudas, unas condiciones institucionales y principios que nos indican encontrarnos ante un fenómeno constitucional:

Primero, el principio de supremacía constitucional, en el que se basa el principio de legalidad y que tiene consecuencias sobre la legitimidad política.

Segundo, los causes para el acceso a las magistraturas y los órganos del poder que deben estar regulados en la constitución.

Tercero, los mecanismos de responsabilidad de las autoridades.

Cuarto, los derechos y libertades de los ciudadanos y las garantías.

Quinto, las instituciones para la solución de conflictos.

Sexto, los procedimientos de defensa y reforma constitucional.

Última; la fuerza de exigencia y aplicación de las propias normas constitucionales.

Indica además, Colomer Viadel, que el constitucionalismo se articula en torno a cinco pilares: la Constitución escrita, el Poder constituyente, la declaración de derechos, la separación de poderes y el control de la constitucionalidad”.

Democracia (136). “Constitucionalismo y democracia son inseparables, a partir de la construcción del concepto de soberanía popular. Al lado de la democracia política debe construirse la democracia económica”. Ahora bien, los ciudadanos quieren intervenir con más frecuencia en las decisiones políticas que afectan su vida cotidiana y a los asuntos que les preocupan. De ahí la necesidad de combinar la democracia representativa con formas de democracia participativa (referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, entre otras).

Derechos, libertad y garantías (137). “La emergencia de los derechos sociales, laborales y económicos ha llevado implícitas las obligaciones del Estado para realizar las prestaciones necesarias que hagan efectivos esos derechos”. “Fenómenos de los últimos tiempos son: es la relevancia de los derechos de las minorías, el derecho a la diferencia y a la identidad propia junto al pluralismo jurídico y cultural”.

(135) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. COLOMER VIADEL, Antonio. *Ibíd*em, Págs. 18 a 19.

(136) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. COLOMER VIADEL, Antonio. *Ibíd*em, Págs. 20 a 22.

(137) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. COLOMER VIADEL, Antonio. *Ibíd*em, Págs. 29 a 31.

“En las constituciones latinoamericanas de países con población indígena significativa, se hace el reconocimiento de la coexistencia entre derecho estatal y el derecho consuetudinario indígena y la ponderación en las cortes de ambos derechos”. “El sistema garantista es una preocupación constitucional y, hay países como México, que regulan un sistema de garantías dando por supuesto, la declaración de derechos”

“El clamor en el siglo XXI por el cambio climático y la protección ambiental se convierten en una expectativa de los pueblos. En algunas legislaciones penales se ha introducido el delito ecológico por el daño al medio ambiente”.

Regímenes políticos (138). “Las dos formas predominantes en las constituciones actuales son el régimen presidencial y el parlamentario. El principio mítico de la división de poderes, se mantiene a duras penas en el primero y; en el segundo hay una forma de colaboración de poderes que supone un sometimiento de las mayorías parlamentarias a la dirección de los gobiernos que asume la cabeza del ejecutivo”.

“El modelo norteamericano mantiene cierto equilibrio entre la institución presidencial y el congreso, pero el reforzamiento de la presidencia por la jefatura de las fuerzas armadas y una presencia internacional intensa, permite al presidente operar con autonomía a través de diferentes procedimientos”.

“El régimen presidencial en los países iberoamericanos se caracteriza por el predominio constitucional de los presidentes de la República, que tiene su reflejo en las facultades presidenciales recogidas en la Constitución, que llegan a la concesión de amplias delegaciones legislativas, pero también de prácticas políticas que han llevado a un presidencialismo hegemónico”.

Descentralización del Estado (139). “Hay un reclamo para una amplia descentralización del poder y potenciación de los gobiernos locales”. “Una de las vías ha sido recobrar el sentido auténtico del federalismo que había quedado en forma residual por la hegemonía del poder central. Ir a una fórmula de distribución de competencias ha sido uno de los objetivos de las reformas constitucionales”.

(138) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. COLOMER VIADEL, Antonio. *Ibidem*, Págs. 32 a 33.

(139) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. COLOMER VIADEL, Antonio. *Ibidem*, Págs. 36 a 37.

“Se han planteado también procesos de regionalización, recobrando la importancia histórica del municipio, una institución con una tradición de ejercicio de funciones próximas a la ciudadanía, a la vez verdadera escuela de democracia”. “En esta descentralización conviene tener presente las realidades culturales, étnicas y sociales vinculadas a los territorios diferenciados, tan relevantes en las comunidades latinoamericanas, africanas y asiáticas”. “Lo esencial es encontrar el punto de equilibrio entre la cohesión nacional y el respeto a las identidades de esas autonomías”

B) DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO

Ahora, centraremos nuestra atención en la institución municipal, para éste objetivo nos apoyaremos en Andrea Mensa González, académica de la Facultad de Derecho, de la Universidad de Buenos Aires, en su ensayo denominado “Los Procesos de Descentralización en la Justicia Constitucional. Los nuevos desafíos” (140).

“El proceso de globalización ha producido profundos cambios en los aspectos vinculados a la dimensión política, económica e institucional”. “Además, debe destacarse la configuración de grandes espacios económicos integrados, como la Unión Europea, el NAFTA, Japón y las potencias emergente de Asia y el Mercosur”.

Como inicio, conviene distinguir los conceptos de globalismo, globalidad y globalización. La autora cita a Ulrich Beck, Profesor de la Universidad de Múnich, que expresa:

“Globalismo; el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial”.

“Globalidad; vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia”.

Globalización; son los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados”.

(140) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. Coordinadores; “Tendencias Recientes de la Justicia Constitucional en el Mundo. Ensayo de MENSA GONZÁLEZ, Andrea. “Los Procesos de Descentralización en la Justicia Constitucional. Los nuevos desafíos”. Coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Castilla - La Mancha y, Miguel Ángel Porrúa, México 2011. Págs. 167 a 171.

Municipio y descentralización (141). “En las regiones pobres, el micro regionalismo crea no sólo un medio para el mantenimiento de la entidad cultural; permite además, garantizar la estabilidad política y un buen comportamiento económico”.

“Con doble proceso, regionalización y descentralización se profundizará la importancia del municipio. Lo señalado, “obligará al fortalecimiento y modernización de los gobiernos locales para afrontar mayores responsabilidades en torno al desarrollo económico social y al desarrollo humano. Estas demandas de cambio para el municipio, son más urgentes en Latinoamérica, como consecuencia de falta de desarrollo, que además, muestra ciudades divididas con graves problemas sociales de empleo, pobreza y exclusión social. Además, debemos tener presente otro tema relevante en la relación entre municipio y región: el fenómeno metropolitano”.

Descentralización y desarrollo municipal (142). “La vinculación de las ciudades a las transformaciones mundiales y su inserción en un mundo globalizado, es para ofrecer un sitio de tránsito e intercambio de mercancías, servicios, tecnologías y conocimientos”.

“La descentralización Política (decisiones), administrativa (competencias) y económica (recursos), constituyen elementos para cualquier proceso de desarrollo municipal”. “En el caso argentino, el concepto autonomía está contenido en la constitución, aunque el desarrollo normativo, la cultura política, la estructura administrativa, y la visión de criterios para la asignación de recursos son centralistas”. “la existencia de niveles de pobreza, marginalidad, ausencia de infraestructura y las desigualdades visibles y crecientes, nos indican que debemos corregir en el camino”.

Descentralización y participación política (143). “El nuevo Estado democrático necesita acercarse al ciudadano y el ciudadano exige mayor injerencia en los asuntos que le competen o le afectan”. “De allí la necesidad de transferir competencias y recursos al gobierno local; la construcción democrática será posible cuando la decisión de los ciudadanos sea una realidad y será factible si el gobierno cercano al ciudadano, tiene la competencia y los recursos de convertir el querer, en norma de vida de la sociedad”

(141) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. MENSA GONZÁLEZ, Andrea. *Ibíd*em, Págs. 172 a 174.

(142) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. MENSA GONZÁLEZ, Andrea. *Ibíd*em, Págs. 175 a 179.

(143) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. MENSA GONZÁLEZ, Andrea. *Ibíd*em, Págs. 179 a 181.

Descentralización y democracia ⁽¹⁴⁴⁾. “La mayor parte de los gobiernos nacionales de América Latina continúan concentrado el poder y los recursos; son necesario procesos de descentralización para fortalecer los poderes locales”. “Para desatar los procesos de desarrollo social, son necesarios cambios culturales e institucionales sobre la manera de concebir y utilizar el poder público, así como acceder a las formas de gestión participativa y asociativa.

En América Latina con los nombres de municipalidad, alcaldía, ayuntamiento o prefectura, los gobiernos locales tiene en común el estar dotados de un territorio, ser habitados por una población, que tiene relaciones sociales, constituir el espacio de una cultura única, y poseer un gobierno local elegido por los ciudadanos”. “los municipios más pobres deben ser apoyados con fondos y recursos para posibilitar una mayor equidad social”. “los gobiernos locales deben administrar entre el 20 y 50 por ciento de los recursos públicos nacionales”. “Para la descentralización no se requiere de crear organismos, simplemente los niveles inferiores reciben atribuciones adicionales”.

(144) URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro. MENSA GONZÁLEZ, Andrea. *Ibíd.*, Págs. 181 a 184.

CAPITULO CUARTO

CONSIDERACIONES PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

Los temas que deberán ser analizados, estudiados y ponderados para estar en posibilidades de efectuar una propuesta de reforma constitucional para fortalecer al Municipio son diversos: Desde, analizar y comparar los poderes de cada uno de los niveles de gobierno; elaborar y estudiar los tipos de ingresos por las facultades recaudadoras de cada uno de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal; Se analizan las atribuciones y facultades que le corresponda a cada orden de gobierno, con el propósito de estar en aptitud de determinar aquellas que se puedan distribuir; se dimensionan los elementos constitutivos del municipio para localizar posibles a los problemas municipales; se analizan y se comparan las normas federales y estatales que regulan al municipio para encontrar puntos oscuros o regulaciones que sólo sean mecanismos de control que limíten el desarrollo municipal.

4.1 CONSIDERACIONES A LAS NORMAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Los municipios enfrentan limitaciones para su desarrollo: algunas tiene que ver con limitaciones del modelo de división de poderes; otras se identifican con las reglas establecidas en el artículo 115; también se estudiaran los obstáculos que se relacionan con los aspectos físicos del municipio, su territorio y su población y; por último los relacionados con el manejo de los recursos financieros y su hacienda.

4.1.1 CONSIDERACIONES CON RELACIÓN A LA DIVISIÓN DE PODERES.

Respecto al federalismo Eliseo Mendoza Berrueto señala ⁽¹⁴⁵⁾ “Revertir el proceso de centralización y de autoritarismo, no será tarea fácil, habrá que hacer reformas constitucionales, adaptar las leyes secundarias federales y estatales, hacer los cambios administrativos que sean necesarios, así como crear las condiciones fiscales, financieras, técnicas y administrativas para que los gobiernos locales puedan ejercer sus funciones de manera eficiente. Esto es factible, falta tomar la decisión política”.

(145) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit., Pág. 236

El Poder Judicial. (146) “Como sucede con las funciones de los otros dos poderes de la unión, el judicial esta centralizado, esta se origino en 1869, cuando se empezaron a reconocer el la Suprema Corte los juicios de amparo. Respecto a los tribunales locales, éstos han perdido terreno debido a la reforma al artículo 94 Constitucional sobre la observancia obligatoria de la jurisprudencia del poder judicial federal”. El poder judicial en los municipios en la práctica no se observa.

“Hay tribunales que no dependen del poder judicial, si no del ejecutivo federal tales son los casos de: Junta federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa y, el Tribunal Superior Agrario. Que al revisar a fondo la distribución de funciones, seria restituirle al poder judicial las atribuciones que el poder ejecutivo ha logrado absorber”.

Poder Legislativo: (147) “En México, la no reelección inmediata, vinculo más a los congresistas a su partido, ya que cuando termina su periodo, tiene que buscar otra oportunidad política, sea mediante proceso electoral o en la administración pública. En el caso de los presidentes municipales, al alcalde para su carrera política, le interesa menos el juicio de sus conciudadanos que el buen concepto de él tenga el gobernador”.

Fortalecer el órgano revisor del ejercicio del presupuesto, agregando las facultades para la aplicación de las medidas sancionadoras. Además, se requiere que aumente su participación en la aprobación por la designación de los servidores públicos superiores que realiza el presidente de la republica (secretarios de estado y titulares de órganos desconcentrados y descentralizados y equivalente).

Poder Ejecutivo. (148) “La crisis económica con sus consecuencias en la devaluación, inflación, elevadas tasas de interés, desempleo generalizado, agudizo las criticas contra el gobierno y deterioro la confianza en las instituciones públicas. En este proceso se deterioro la imagen de la institución presidencial, del Gobierno, del PRI y de sus candidatos.

(146) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. Págs. 254 y 255

(147) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. Págs. 257 y 258

(148) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. Págs. 276 y 278

Reforma constitucional. (149) “Para la reforma constitucional, no basta con hacer cambios en la estructura gubernamental, en el sistema de partidos, o en los procesos electorales. También, ha de incluir la revisión del proyecto económico; modificaciones para fortalecer la división y el equilibrio de los poderes; renovación del federalismo y; acotación de la figura presidencial”.

“La reforma del Estado debe ser integral, involucrando a todas las instituciones republicanas. Implica, el replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la unión, así como en los diferentes ordenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios)”. “Entidades federativas y ayuntamientos autónomos representan las bases para la reconstrucción del federalismo mexicano, para que éste sea eficaz, además de la delegación de tareas gubernamentales a las instancias estatales y municipales del gobierno; lo relevante que la soberanía se ejerza plenamente”.

4.1.2 CONSIDERACIONES A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Analizaremos aquellos párrafos del artículo 115 de nuestra Norma Suprema que a nuestro leal saber y entender, además de promover el desarrollo municipal, demuestran que su función sustantiva es de controlarlo y limitarlo:

1).- 115, I, 4º párrafo.

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

Se observa que se establece la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados, sin embargo, no fortalecen la libertad municipal. Además, faltan elementos técnico jurídicos para dar consistencia a las estructuras político administrativas. No se busca el desarrollo municipal, cual libertad y autonomía para el municipio, rígido control de éstos.

2).-115, II, 1º y 2º párrafo.

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

(149) MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. Págs. 284, 285.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materia, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En este párrafo se sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo y no como un nivel de gobierno, por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas. La diferencia esencial entre Ley y Reglamento, es que la ley la expide un órgano legislativo, y el reglamento lo expide un órgano administrativo.

Es necesaria la separación de funciones dentro del ayuntamiento, que la regiduría se transforme en un Consejo Legislativo Municipal para que expida las leyes que los habitantes del municipio requieren.

3).-115, II, d.

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

Debió aprovecharse la oportunidad para corregir la confusión entre función pública, servicio público y obra pública. También, debió revisarse la estructura política administrativa del municipio.

4).- 115, II, e.

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

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

Similar a la observación número 2, en este párrafo se sigue considerando al municipio como una delegación del poder ejecutivo y no como un nivel de gobierno, por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas.

5).- 115, III.

Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, si como su capacidad económica y financiera.

Similar a la observación número 1, no se busca el desarrollo municipal, cual libertad y autonomía para el municipio, la prioridad rígido control de éstos.

6).- 115, III último párrafo.

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

Habla de coordinarse y asociarse, aún falta por reconocer la decisión de la población indígena para la existencia de municipios elegidos por usos y costumbres. Tampoco habla de municipios con mayoría de población indígena.

7).- 115, IV, a)

Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria de sus fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Sigue prevaleciendo la errónea política de que por un lado se procura dar libertad y fortaleza a los municipios y, por otra parte establecer férreos medios de control ante el temor de que haga mal uso de esa libertad.

8).- 115, IV, b)

Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Aún no se ha localizado en la Constitución Federal ni en las locales, normas que den sustento a las bases de distribución de participaciones a los Estados y Municipios en las materias de la hacienda pública.

Se deja al municipio en un estado de indefensión para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales. Tampoco, tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades. Menos aún, tiene los medios jurídicos para exigir el pago oportuno de sus participaciones federales.

4.1.3 CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON EL FEDERALISMO HACENDARIO.

A) Ingresos fiscales en los tres niveles de gobierno.

Se ha efectuado un análisis de los ingresos en los tres niveles de gobierno y, se observa que los reservados por la federación son los más rentables y de mayor concurrencia. Por otro lado, pareciera darse competencia por los conceptos de ingresos entre las entidades federativas y los municipios, como se observa:

INGRESOS FEDERALES. (150)

Impuestos:

- Impuesto sobre la renta,
- Impuesto al valor agregado
- Impuesto sobre producción especial (petróleo, la sal, aguamiel y fermentados, Aguas envasadas, azúcar, bebidas alcohólicas, algodón, cemento, energía eléctrica, cerillos y fósforos, tabacos)
- Impuesto al activo
- Impuesto al comercio exterior

Derechos.

- Derechos por prestación de servicios (Hidrocarburos, minería, pesca, agua, explotación forestal,
- Derechos por aprovechamiento de bienes del dominio público.

Contribución de mejoras

Aportaciones de seguridad Social.

- Aportaciones según la ley del ISSSTE,
- Aportaciones según la ley del IMSS,
- Aportaciones según la ley del ISFAM.
- aportaciones según la ley del SAR

INGRESOS ESTATALES Y MUNICIPALES (151)

Impuestos.

	Estatad	Municipal
Predial		X
Adquisición de inmuebles		X
Sobre conjuntos urbanos		X
Diversiones juegos y espectáculos públicos		X
Anuncios publicitarios		X
Servicios de hospedaje		X
Remuneraciones al trabajo personal(nominas)	X	
Loterías, rifas, sorteos, concursos	X	
Adquisición de vehículos usados, tenencia o uso de vehículos	X	X

Derechos.

	Estatad	Municipal
Agua potable		X
Registro civil		X
Desarrollo Urbano y obras publicas		X
Servicios de rastro, tatuajes y fierros.		X

(150) CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal II, Iure Editores, Sexta Edición 2010, Resumen de información localizada en las Págs. 1 a la 9.

(151) CARRASCO IRIARTE, Hugo. Ibídem. Resumen de información localizada en las Págs. 20,21, 33 34.

	Estatad	Municipal
Derechos, continua.		
Uso de vías y áreas publicas	X	X
Panteones		X
Licencias y refrendos para venta de bebidas alcohólicas		X
Alumbrado publico		X
Limpieza y recolección de baldíos y desechos sólidos.		X
Servicios prestados por autoridades	X	X
Aportación de mejoras	X	X
Productos		
Venta o arrendamiento de bienes	X	X
Utilidades, dividendos y rendimientos	X	X
Aprovechamientos		
Uso o explotación de bienes de uso publico	X	X
Sanciones administrativas	X	X
Subsidios, subvenciones, donativos herencias.	X	X
Aportaciones derivadas de la coordinación fiscal federal y estatal		
Aportaciones para la infraestructura social municipal		X
Aportaciones para el fortalecimiento del municipio		X
Aportaciones para la educación básica y normal	X	
Aportaciones para los servicios de salud	X	
Aportaciones para la educación tecnológica y de los adultos.	X	
Aportaciones para la seguridad pública de estados y municipios	X	
Aportaciones para el fortalecimiento de las Entidades	X	

Es conveniente identificar dos conceptos: ingresos tributarios y hacienda pública.

Siguiendo las ideas de Hugo Carrasco, los ingresos tributarios se apoyan en lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de la constitución federal, que señala la obligación de todo ciudadano de contribuir a los gastos públicos. De acuerdo a los tributos antes señalados “los sujetos activos de los ingresos son los tres niveles de gobierno, sin embargo solo dos tienen potestad jurídica tributaria, los municipios solo pueden administrar su hacienda (152)”. Será necesario revisar el federalismo fiscal.

La idea de hacienda pública, “se refiere a los recursos financieros y patrimoniales que dispone el gobierno para realizar sus fines. En los tres niveles de gobierno las finanzas comprenden: -- Ingresos, -- egresos, -- deuda pública y, -- patrimonio (153)”.

(152) CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Ibíd.* Págs. 12.

(153) CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Ibíd.* Págs. 19.

B) Del federalismo fiscal al hacendario.

Ady P. Carrera Hernández, describe la actual situación de la hacienda municipal. (154) “Aunque la constitución de 1917 reconoció a los estados y municipios como unidades autónomas de gobierno, el sistema político posrevolucionario ignora esta condición y ambas esferas de gobierno fueron colocadas en una relación jerárquica”. “Dado que la constitución no hizo una clara separación de facultades fiscales entre los ámbitos de gobierno, el gobierno federal se quedó con las fuentes de ingresos más elásticas y boyantes”.

“La Conferencia Nacional Fiscal de 1925 fue importante, en razón de que (155):

Primero, Una práctica de la dictadura, se convirtió en una tradición posrevolucionaria y en una práctica tecnocrática. Aumentar el ingreso del gobierno federal y abolir innumerables impuestos estatales y municipales.

Segundo, la tradición de negociar asuntos fiscales fuera el congreso; regateo entre los ejecutivos federal y estatales.

Tercero, el congreso perdió una de sus principales funciones en gasto público, convirtiéndose en un órgano formal que aprobaba el presupuesto al presidente”.

“Antes de 1980, los municipios no tenían ninguna fuente importante de ingresos, convirtiéndose así, en el ámbito de gobierno más débil en términos fiscales y financieros. El Sistema Nacional de Coordinación fiscal (SNCF) que empezó a funcionar en 1980, trajo ventajas para los gobiernos municipales, por primera vez tenían la garantía de recibir periódicamente recursos del gobierno federal”. En el SNCF se encuentran representados por los gobiernos Federal y estatales; los gobiernos municipales carecen de capacidad de participación y decisión”.

“Cabe señalar, que en 1996 se inicia el llamado proceso de federalización del gasto, y nuevos recursos son transferidos del ámbito federal al municipal, los ingresos propios de los municipios disminuyen como porcentaje de sus ingresos totales. (156)

(154) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros, Coordinadores del 3er congreso de IGLOM; “El Gobierno Local del Futuro, Nuevo Diseño del Municipio”. Ensayo de CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. “Federalismo Fiscal y Gobiernos Municipales”. DR. IGLOM (Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos), 2005. Págs. 237 a 238.

(155) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. *Ibíd.* Págs. 239 a 240.

(156) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. *Ibíd.* Pág. 241

“Es un hecho que las nuevas transferencias han debilitado el esfuerzo fiscal de los municipios, volviéndolos más dependientes de los recursos federales. Además, el marco institucional de las transferencias recibidas por los municipios no contempla mecanismos de rendición de cuentas (ausencia de participación de la ciudadanía); se requiere que la ciudadanía fiscalice las formas como sus representantes y funcionarios hacen uso del poder político y de los recursos públicos”. “El problema fundamental es el relativo a la distribución de recursos financieros entre los tres niveles de gobierno. Un autentico proceso de descentralización requiere la implementación y consolidación de mecanismos para la rendición de cuentas”. (157)

“En lo relativo a las facultades fiscales de los gobiernos locales, el impuesto predial fue asignado al gobierno municipal en 1983. El gobierno en cuestión debe manejar esta fuente de ingresos con cierto grado de libertad; sin embargo, los gobiernos municipales no fueron facultados para determinar las tasas para el cobro del predial; facultad que corresponde al congreso estatal”. (158).

“En México, la falta de capacidad técnica y la poca preparación de las autoridades y funcionarios municipales ha sido el argumento del gobierno federal y estatal para no dotar de mayores facultades a los municipios”. “Sin embargo, ni el gobierno federal ni los estados son un ejemplo de eficacia y eficiencia, de acuerdo con datos de 2000, cada peso que recauda el sector publico en su conjunto, tiene un costo de 30%; mientras que en otros países sólo cuesta entre dos y tres por ciento”. (159)

Gloria María Plascencia, respecto a los ingresos señala “Los ingresos de los gobiernos estatales y municipales como porcentaje de los ingresos fiscales del país, es de 5.6% en México, en comparación con el promedio de 18.7 % de los países miembros de la OCDE”. “como consecuencia de lo anterior, se debe continuar e intensificar el proceso de descentralización y convertir el modelo del federalismo fiscal (ingresos y egresos) en un pacto para el federalismo hacendario (ingreso, gasto, patrimonio y deuda) (160)”

(157) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. Ensayo CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. *Ibidem*. Págs. 241 y 242.

(158) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. Ensayo CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. *Ibidem*. Pág. 243.

(159) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. Ensayo CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. *Ibidem*. Pág. 244.

(160) PLASCENCIA DE LA TORRE, Gloria María. *El Federalismo Fiscal en México*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Administración, UNAM, FCA., México 2009. Pág. 4 de Conclusiones y propuestas.

4.1.4) CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Los elementos visibles de un municipio son su territorio y su población. Del territorio será conveniente hablar de sus características. En el caso de su población señalaremos tipos de población y su impacto en el desarrollo municipal.

A) Del territorio.

México esta compuesto de gran variedad de regiones que presentan condiciones naturales y de estructura diversa. Cada región (por lo común integrada por varios municipios) tiene su vocación económica. Ésta vocación de cada municipio o región depende de la combinación de varios factores, destacan: de su ubicación territorial (costera, de montaña, de planicie, selvática), de su clima (caluroso, templado, fría), de la precipitación pluvial (lluvioso, seco, desértico), de la densidad de población (urbana o rural). También influye la tradición comunitaria o las condiciones de ocupación en el municipio o región; agropecuario (agrícola, ganadera, pesquero y forestal), industrial y de servicios.

Las prácticas agrícolas de Sinaloa y Sonora están a la altura de las más avanzadas del mundo, en cambio, las prácticas agrícolas de Chiapas y Oaxaca acusan retrasos relevantes. La región del Bajío es diferente a la región desértica de Coahuila. La Huasteca veracruzana es similar a la potosina y a la hidalguense, estas regiones de la Huasteca son opuestas a las regiones ganaderas de Chihuahua. La vocación de las regiones de las distintas costas del país son distintas a las regiones montañosas de Durango, Michoacán, Tabasco y Chiapas. La vocación forestal de Michoacán, Durango y Chiapas, es distinta a las regiones semidesérticas país. En fin, son tantas las comparaciones que siempre se impondrá la naturaleza y la vocación de la tierra.

B) De la población.

A partir de la información localizada del censo de población y vivienda de 2010 se han preparados cuadros estadísticos de la población por entidad federativa y por municipio. En anexos se presentan las siguientes serie estadísticas:

Cuadro 1. Población por entidad federativa 2010.

De acuerdo con el censo de 2010, México tiene una población de poco mayor a los 112 millones, de estos más de 103 millones viven en municipios y poco más de 8 millones viven en las delegaciones (que deberían ser municipios) del Distrito Federal.

Analizando la población por entidad, tenemos que la región centro del país (entidades con municipios con una extensión territorial baja, pero demasiado poblados) constituida por las entidades; Distrito Federal, México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Querétaro e Hidalgo, representan el 5% de la extensión territorial nacional y, en 553 municipios y 16 delegaciones viven más de 37 millones de personas, el 33.1 % de la población.

Generalmente los estados norteros, que son los más extensos y los menos poblados; Baja California Sur, Durango, Chihuahua, Campeche, Sonora, Zacatecas, Coahuila y Baja California, representan el 50.0 % del territorio nacional y en 295 municipios convive el 14.7 de la población, poco más de 16 millones de personas.

Al comparar el cuadro 1 y el cuadro 2, podemos observar que las entidades con mayor participación indígena como son las entidades de Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz, se observa lo siguiente: cuentan con los municipios con menos espacio físico, ocupan en conjunto el 25.5 % del territorio nacional y en 1,388 municipios más de la mitad de los existentes, vive el 26.5 de la población, poco más de 30 millones.

Cuadro 2. Tipo de población por entidad federativa 2010.

De los poco más de 112 millones de habitantes, el 67 % viven en zonas urbanas cerca de 88 millones, y el 33 % más de 24 millones viven en regiones rurales.

En las 8 entidades más pobladas vive el 55 % de la población urbana, es decir en el Distrito Federal y los estados de México, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Puebla Guanajuato y Michoacán, suman más de 48 millones de personas

En las entidades federativas con mayor presencia de población indígena y al comparar el cuadro 1 y el cuadro 2, se observa que la población rural es de más de 24 millones y que los indígenas son más de siete millones de personas el 30%. Además en Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz, esto es, en 1,388 municipios

viven casi once 11 millones de personas en zonas rurales, poco más de 5.5 millones, la mitad, son indígenas.

Cuadro 3. Cantidad de población por municipios 2010.

Al cuantificar la cantidad de personas que residen por municipio, se encontraron las siguientes frecuencias: 1,075 municipios, el 43.4 % tienen una población menor a 9,900 habitantes. 1,188 municipios, el 48.6 % tiene una población mayor a 10,000 y menor de 99,900 habitantes. 122 municipios, el 5% cuentan con una población entre 100,000 y 299,900 habitantes. Finalmente, el 3 % de los municipios, 75 (incluyendo las Delegaciones del Distrito Federal) una población mayor a 300,000 habitantes o más.

Cuadro 4. Municipios con más de 300,000 habitantes.

Relación de 62 municipios con más de 300,000 habitantes, señalando la entidad federativa y su población absoluta. Estos 62 municipios congregan cerca del 40 % de la población nacional. Si observamos la relación sabremos que Ecatepec, Tijuana y Puebla superan el millón y medio de personas.

4.1.5) MUNICIPIO INDÍGENA Y ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES

Se han presentado cifras relevantes aunque un poco frías de la población de nuestro país, a continuación se analizará la población rural e indígena.

A) De las elecciones por usos y costumbres.

López Chavarría describe las características de las elecciones por usos y costumbres (161) “En los municipios de extrema pobreza, el interés electoral presenta un perfil distinto a los económicamente desarrollados: Los campesinos le dan poca importancia, a los eventos electorales y; la mayoría de las comunidades indígenas ven el cargo como algo que deben cumplir y, entonces designan al que lo ha de ocupar”.

“El Estado de Oaxaca, con extremos niveles de miseria, es el más ilustrativo. Sus municipios en general, son pequeños tanto en territorio como en población y con escasos recursos económicos”. “Se trata de municipios en los cuales las autoridades tienen que sufragar parte de los gastos de la gestión administrativa, se participa como compromiso colectivo y no como voluntad de poder”.

(161) José Luis López Chavarría. Las elecciones municipales en México. OP. Cit. Págs. 125 a 128.

“En poco más de 33 % de los municipios (aproximadamente 810) la población indígena es de poco más del 30%, lo cual ha tenido implicaciones en la forma de elección y en el ejercicio de la autoridad municipal. Existen comunidades indígenas que practican formas propias de autogobierno y rigiéndose por sistemas normativos que han evolucionado desde los tiempos pre coloniales conocidos como usos y costumbres”.

“El termino - usos y costumbres – se refiere a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas”. “El sistema de cargos esta conformado por un cierto numero de responsabilidades, reconocidas y respetadas por todos los miembros de la comunidad. Los cargos no son remunerados y absorben parte de las horas laborales”. “Los cargos públicos, incluyen desde la presidencia municipal, regidores, síndicos, responsables de educación y, jueces hasta los primeros escalones de la policía”.

“En los municipios cuyos procedimientos electorales son regidos por los - usos y costumbres -, la asamblea general representa el espacio político en el cual la gente participa, desempeña funciones más allá de la toma de decisiones comunitarias”.

En Oaxaca, durante muchos años, la elección de autoridades municipales se realizo mediante doble procedimiento: el primero estaba regulado por la costumbre y, el segundo por la ley electoral”. “Es de señalar que de 570 municipios que conforman Oaxaca, en 418 de ellos sus elecciones se basan en los usos y costumbres”.

B) Constitucionalidad del municipio indígena. (162).

“A partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, los ayuntamientos contaron con mayores facultades y recursos financieros, pero también adquirieron mayores responsabilidades ante la ciudadanía”. “A pesar del limitado reconocimiento tácito de los municipios indígenas en Oaxaca, sigue negándose el reconocimiento expreso de estos. Así, se afirma que no existen municipios indígenas, pero conceden que haya municipios con población indígena, encasillándose en el criterio de municipios que se rigen bajo el sistema de elección de usos y costumbres.

(162) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros, Coordinadores del 3er congreso de IGLOM; “El Gobierno Local del Futuro, Nuevo Diseño del Municipio”. Escuela Municipalista de OAXACA, Tequio Jurídico A.C. “La Constitucionalidad del Municipio Indígena”. DR. IGLOM (Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos), 2005. Págs. 412 y 413

“Para definir un pueblo indígena, se debe tomar en cuenta la integralidad de las instituciones indígenas que se ejercitan y se viven en el interior; es importante que los municipios indígenas se asuman como tales” (162).

“Para el reconocimiento del municipio indígena es conveniente reconocer su caracterización: La indígena tiende a la comunidad como unidad básica, la otra descansa en el sistema político. La primera se extiende de la administración pública civil y religiosa a la comunidad, la segunda se basa solo en la administración pública y política. La organización tradicional tiene un ejercicio del poder colectivo, en la institución occidental el ejercicio del poder es individual. El sistema indígena se consolida en la tradición de origen prehispánico mesoamericano retomando formas de la Iglesia Católica, y la institución municipal se basa en el sistema implantado durante la conquista por los españoles”. (163)

“El municipio en México es heterogéneo, particularmente aquellos con presencia indígena. La diversidad municipal ha tenido varias expresiones, que van desde la integración y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, hasta la imposición o simulación entre el municipio constitucional y el ejercicio de la autoridad representativa indígena”. “En Oaxaca, se concentra el 23 por ciento de la población indígena del país por lo que representa la mayor diversidad cultural y lingüística”.

Además, intervienen en la diversidad de realidades económicas, políticas y sociales: factores históricos y orográficos, la división territorial para efectos municipales, judiciales, electorales locales y federales y, la agraria. Lo anterior hace de Oaxaca uno de los mosaicos pluriculturales más complejos”. “Según estudios del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México, existen 871 municipios indígenas. En Oaxaca de 570 municipios, 152 se rigen bajo el sistema de elección por partidos políticos y 418 se rigen por el sistema de elección por usos y costumbres. Es enorme la responsabilidad de los poderes federales, estatales y municipales de lograr el reconocimiento y vigencia de los derechos indígenas”. (163).

(163) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. Ensayo Escuela Municipalista de OAXACA, Tequio Jurídico A.C. *Ibidem*. Págs. 410 y 411

4.2 CONSIDERACIONES PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.

Respecto a los estudiosos del municipio, se han identificado tres corrientes que propugnan el desarrollo y fortalecimiento integral del gobierno municipal, a saber:

- a) Expedir la Ley reglamentaría del artículo 115 constitucional. Salvador Valencia Carmona.
- b) Perspectivas para la constitución municipal. Jorge Carlos Adame García.
- c) Reconstrucción del federalismo. Una visión retrospectiva de Mauricio Merino Huerta y, equilibrio competencial de los Niveles de gobierno de Jacinto Faya Viesca

4.2.1) LEY REGLAMENTARÍA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Salvador Valencia Carmona, señala que ⁽¹⁶⁴⁾ “Los `problemas más frecuentes que afronta el municipio son: fuentes impositivas pobres y menguadas; crédito y apoyo financiero escaso; debilidad económico y administrativa para atender los servicios públicos; deficiencias en la organización interna; inestabilidad de los servidores públicos por la constante renovación municipal; posición y actitud centralista del gobierno federal y de la respectiva entidad y; limitada comunicación y coordinación con los otros niveles de gobierno”.

Para resolver de fondo dichos problemas es necesaria una la reforma municipal y para que ésta sea eficaz, será necesario expedir una ley reglamentaría del artículo 115 que se dividirá en cuatro áreas: Reforma Jurídica, Reforma de Gobierno, Reforma Administrativa y Reforma Hacendaria. ⁽¹⁶⁴⁾.

Reforma Jurídica ⁽¹⁶⁵⁾.

Las medidas que pueden implementarse para la reforma jurídica están las siguientes:

- a) Expedir una ley reglamentaría del artículo 115, con el carácter de ley marco.
- b) Se incorporará dicha ley las disposiciones diseminadas en varias leyes federales.
- c) Las constituciones estatales, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos se deben corresponder con los avances de la Constitución Federal.
- d) Los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización de los reglamentos para las actividades municipales.

⁽¹⁶⁴⁾ VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 43.

⁽¹⁶⁵⁾ VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 44.

e) Para resolver los conflictos entre municipios y los gobiernos de los estados deben establecerse instancias y órganos de carácter constitucional a nivel local.

Reforma de Gobierno (166).

El desafío del gobierno municipal radica en conciliar la rotación perenne de los cargos municipales y la necesidad de planear a mediano y largo plazo sus programas y acciones. Es preciso considerar:

- a) Establecimiento de una forma de gobierno más flexible, que conservando al ayuntamiento, utilice otras formulas exitosas en otras latitudes.
- b) Introducir mandatos más largos en los cargos electivos en los ayuntamientos.
- c) Ponderar la posibilidad de la reelección inmediata al menos por una ocasión.
- d) Permitir al electorado controlar las decisiones de las autoridades referidas.
- e) incorpora instancias conciliatorias en el ayuntamiento.

Reforma Administrativa (167).

Los principales funcionarios municipales son relevados normalmente cada tres años. Se derrocha la experiencia y se promueve la improvisación. Para mejorar la administración pública son convenientes:

- a) Implantación del servicio civil de carrera, para que el ingreso sea por selección.
- b) La promoción de los servidores municipales deberá hacerse en función de méritos.
- c) Crear en los ayuntamientos, un órgano encargado del servicio civil.
- d) Las formas de la prestación de los servicios públicos debe determinarse en función de las características y capacidad del ayuntamiento.
- e) la planeación urbana, la cooperación intermunicipal y la asociación entre municipios son metas prioritarias para resolver problemas comunes.

Reforma Hacendaria. (168)

La hacienda municipal se revela como insuficiente para cubrir las necesidades ciudadanas por el desequilibrio del sistema fiscal, que ha dejado a la federación los ingresos fiscales más rentables. Para lograr una hacienda más consistente se requiere:

(166) VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 46.

(167) VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Op. Cit. Págs. 47 y 48.

(168) VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Municipal. Op. Cit. pág. 49.

- a) Ampliar las fuentes de los ingresos propios de los municipios.
- b) En las leyes de ingresos municipales que expiden las legislaturas locales, es necesaria participación del municipio.
- c) establecer un ordenamiento que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto publico municipales.
- d) Establecer medidas para la administración y mejor aprovechamiento del patrimonio.
- e) Los procedimientos para el otorgamiento de participaciones y aportaciones deben tener mayor transparencia; así como establecer los recursos de inconformidad.

4.2.2) PERSPECTIVAS PARA UNA CONSTITUCIÓN MUNICIPAL.

Jorge Carlos Adame García propone la configuración de la constitución municipal, para impulsar el desarrollo y fortalecimiento del gobierno municipal.

Marco de referencia. (169).

“La aldea global inscribe la transformación de la cultura de fin de siglo y milenio. El hombre de la polis aristotélica, ese *zoon politikon*; Se llama con Sartori *homo videns* y se le ubica en la urdidumbre planetaria de redes cibernéticas, en un espacio que acorta cada vez más las distancias.

“En los municipios se viven las tres revoluciones tecnológicas; algunos integrantes se asoman de distinta manera a esa civilización y se observa un desarrollo desigual; en el cual se puede contrastar las cerca de 70,000 comunidades que tienen menos de 200 habitantes y algunas zonas urbanas con población mayor al millón de personas”.

“La cifra de mexicanos que viven en extrema pobreza o superviven con menos de tres dólares diarios se acerca a cerca de la mitad de la población, la clase media tiene movilidad descendiente. En el orden demográfico, en 1950 casi el setenta por ciento vivían en el medio rural. Ahora en el 2000, los asentamientos de las ciudades alojan al setenta por ciento de la población; pero, ni la calidad de vida, ni el acceso a los servicios, ni el equipamiento resultan suficientes”. “En lo administrativo, alrededor de una centena de municipios avanzan en la planeación estratégica, mil apenas merodean alrededor de tecnologías técnico administrativas de primera ola”.

(169) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Anexos, págs. 238 y 239

“Si bien el país avanza desde el mandato constituyente de 1917, pero no todos los municipios se encuentran en los niveles de competitividad y eficacia que sus pobladores exigen y las comunidades necesitan”, son los menos.

Principios municipales. (170)

“El pueblo mexicano está integrado por los pueblos de todos y cada uno de los municipios que hay en nuestro país y, es precisamente de las partes colectivas, integrantes del pueblo donde radica la soberanía, donde reside el poder”. “Todos los municipios, están organizados jurídica y políticamente en un Estado Federal y dentro de éste; hay tres ordenes de gobierno, el primero de todos el original, el municipal”. “Es el municipio el verdadero demos, en éste radica la soberanía entendida como la capacidad jurídica política de auto determinarse y de auto limitarse”.

“Cada municipio es una persona moral de Derecho Público, así lo proclama el artículo 115 Constitucional; el elemento humano del municipio es la fuente de la democracia, y el elemento humano de los estados está integrado por los diversos pueblos municipales. Un Estado es una persona moral que jurídica y políticamente, no tienen en sí mismo, sin los municipios un elemento; el elemento humano”

“El elemento humano del municipio es la fuente de la democracia, la democracia originaria reside en el poder de cada uno de los pueblos municipales unidos en entidades federativas y luego unidas estas forman el Estado Federal”. “Pero las poblaciones municipales son las originarias de la democracia y todos los actos legislativos, administrativos, judiciales deben converger en el fin común de procurar el bienestar de todos y cada uno de los municipios”.

“El artículo 115 de la constitución, a pesar de establecerlo, no trata libremente al municipio. El municipio está encapsulado, nada menos, que dentro de la organización jurídica política de cada estado al que pertenece el municipio”. “La libertad de los municipios en México, No existe; Los municipios tienen autonomía restringible sobre todo por la legislatura de los estados y por los poderes federales”.

(170) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Anexos, págs. 230 y 233

“La libertad es la potestad de hacer ó no hacer, es una capacidad natural de toda persona; pero la autonomía es la facultad de darse sus propias normas”. “Decir que los municipios son libres es una utopía, tienen la autonomía que les quiera dar la legislatura estatal”. “Porque un municipio esta sujeto al gobierno de la Entidad y esto acontece también dentro de nuestro Estado Federal en relación con las entidades”.

“Para evitar la interferencia entre el poder municipal, el poder de la entidad y el poder federal, es atender el principio clásico del federalismo contenido en el artículo 124 de la constitución que señala, – Las facultades que esta constitución expresamente no concede a las autoridades federales se tienen reservadas a las autoridades locales –“. “Pues eso mismo puede hacerse a propósito, de las facultades que la constitución municipal no otorgue a las autoridades estatales y federales se tienen reservadas a las autoridades del municipio”.

Los diagnósticos para el futuro municipal. (171)

“Para el estudio del municipio y de la administración municipal, como objeto de conocimiento será necesario llevar a acabo un esfuerzo que permita sistematizar”:

“La metodología a desarrollar para el futuro municipal a construir, pone de relieve que:

-- Los municipios al evolucionar, con desarrollo desigual, generan impactos contrastantes.

-- Municipio, municipalidad y vida municipal, tiene una urdidumbre normativa que agudiza la desigualdad regional, así como la desproporcionalidad en la distribución del ingreso y la riqueza. Cerca de 1,500 municipios no han logrado institucionalizar valores, ni desarrollos tecnológicos.

-- Los procesos de institucionalización, servicio civil de carrera, capacitación y formación de servidores públicos municipales, acotan singularidades. Eficiencia y eficacia de bajo perfil configuran reacciones adversas hacia la burocracia.

-- Cerca de 1,500 municipios carecen de normas coherentes; sus respectivos bandos o sus leyes orgánicas no corresponden a la realidad demográfica y jurídica.

(171) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Anexos, págs. 242 y 245

Para indagar el qué, para qué, cómo, cuando y hasta donde se hace indispensable, redimensionar el orden jurídico municipal, se proponen las siguientes acciones:

- 1) Fortalecer el acopio y sistematización de los datos- reporte- decisión derivados de los esfuerzos en relación con los estudios.
- 2) Inducir al estudio prospectivo del municipio, municipalidad y vida municipal, para dar cuerpo a un ordenamiento tipo, para aplicar procesos de reingeniería y planeación estratégica que exprese la primera idea del proyecto de constitución municipal.
- 3) Integrar estrategias, recursos e instrumentos para que en el ordenamiento se establezcan criterios para la constitución municipal.
- 4) Validar criterios de legalidad, legitimidad asociados a tecnologías aplicadas a la administración pública.
- 5) Expedición de normas constitucionales de la municipalidad: establecimiento de los marcos de referencia para la inviolabilidad de la constitución, bases para la administración pública, organización de los ramos municipales y del patrimonio.
- 6) Analizar los procesos de movilidad social”.

Nuevo orden jurídico municipal. (172)

Las transformaciones del orden social suelen llegar, se esperen o no, pues se observa una tendencia en la municipalidad, demandas de una sociedad más comprometida, informada, demandante, crítica y afanosa de democracia. Se puede señalar que:

-- “Se fortalece al municipio como orden de gobierno, en vez de una división administrativa del Estado, antes que los problemas comiencen a expresarse como tensiones, conflictos o turbulencias. El municipio expresa la totalidad de fuerzas y factores inherentes de la sinergia social”.

-- “Es prudente acopiar, sistematizar y construir una base de datos –reporte – decisión que permita validar estudios que desenlacen en una Constitución Municipal”.

-- “Disponer de políticas públicas y gubernamentales en materia municipal orientadas al desarrollo sustentable”.

-- “El establecimiento de constituciones municipales permitirá avanzar en diagnósticos y para formar el andamiaje para el desarrollo, consolidación e institucionalización del municipio como orden de gobierno”.

(172) ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. Op. Cit. Anexos, págs. 245 y 246

4.1.3) RECONSTRUCCIÓN DEL FEDERALISMO.

A) Visión Retrospectiva de Mauricio Merino.

Mauricio Merino Huerta, realiza un análisis retrospectivo del municipio para localizar las causas y circunstancias de su deterioro y, señalando que las reformas al municipio deben tender a un federalismo equilibrado en los tres ámbitos de gobierno.

“Aunque la recomendación se haya escrito y expresado tantas veces; que a finales del siglo XX la reconstrucción del federalismo es la salida para el fortalecimiento del municipio y, que al final al enfrentar los desafíos que plantea su reconstrucción, nos percataremos al descubrir en los albores del siglo XXI, que en realidad nunca salimos del siglo XIX. (173)

“A partir de las reformas borbónicas y durante todo el siglo XIX, el municipio mexicano sufrió un largo proceso de reducción de funciones que lo llevo a perder la importancia que tuviera en la colonia.”. (174)

“El municipio llego al siglo XX, debilitado en todos sus frentes, sus limitadas atribuciones quedaban señaladas por las constituciones locales y cubrían, cinco áreas: preparar los procesos electorales, cobrar los impuestos que ordenará la legislatura local, cuidar de la policía, administrara los establecimientos de instrucción primaria y, vigilar el funcionamiento de los servicios públicos y bienes comunes. Cada una de esas funciones se ejercía bajo la vigilancia de los jefes políticos, que se habían convertido en la verdadera autoridad para la vida de las comunidades de México”. (175).

“Para los revolucionarios, el rechazo contra los jefes políticos, no se deriva en una nueva visión del municipio: una cosa es el rechazo colectivo a un ente autoritario y el otro el recuento con la autonomía municipal”. “La historia oficial ha confundido estos dos puntos, como si fuera uno solo, al igualar la eliminación de los jefes políticos con la instauración de la libertad, sin tomar en cuenta que se continuo con el control estatal sobre recursos y funciones municipales, incluso hasta nuestros días”. (176)

(175) MERINO HUERTA, Mauricio. Gobierno local, poder nacional. Editorial El Colegio de México, A.C., 1ª reimpresión, México 2005. Págs. 265

(174) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 211

(175) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 213

(176) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 215

“El control de las elecciones constituyó el segundo problema municipal. Al finalizar el Porfiriato, el proceso electoral radicaba en los municipios, se seleccionaban electores en una primera convocatoria (representativo de una colectividad determinada), Los electores designados, habrían de reunirse en las cabeceras distritales para otorgar su voto en los comicios de alcance federal; el sistema indirecto era una de las claves que sostenían al régimen y que los ayuntamientos se mantuvieran fieles al dictador”. (177)

“El problema agrario, propicio que los municipios fueran apreciados en los planes y programas revolucionarios”. “El problema de la propiedad colectiva ligado al pasado colonial mexicano fue separado por los revolucionarios de la cuestión municipal, como si pueblos y municipios fueran realidades distintas”. “Así, la dominación de los jefes políticos, el control de las elecciones y el problema agrario aparecieron por encima del municipio a lo largo de la Revolución Mexicana. El municipio fue concebido como un instrumento, más que una institución relevante”. (178)

“En el Plan de San Luis Potosí, no hay una concepción estructurada sobre el sentido que adoptarían los municipios en la democracia proclamada”. “Para Madero, lo esencial no consistía en transformar las estructuras políticas, si no agregar a ellas la voluntad democrática de la sociedad. Respetar el sufragio y establecer la no reelección. (179).

“Hacia finales de 1912, un grupo de diputados dirigidos por Luis Cabrera presento un proyecto de ley que ligaba el problema agrario con el municipal. Decía el texto:

Artículo 1. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. Artículo 2. Se faculta al ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido. Artículo 3. Las expropiaciones se efectuarán por el gobierno federal de acuerdo con los gobiernos de los estados y oyendo a los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate. Artículo 4. Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, la propiedad de éstos permanecerá en manos del gobierno federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos”. (180).

(177) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 216

(178) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 217

(179) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 220

(180) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 228

Pero Victoriano Huerta dio el golpe de estado, modificó el curso de la historia y con él, las posibilidades que la Ley Cabrera hubiera abierto.

“Carranza concedió importancia estratégica a los municipios, porque los entendía como electores primarios de cargos federales, pero omitió cualquier otra consideración. Heredero de la tradición liberal, Carranza veía a los municipios como un instrumento electoral y un medio administrativo para el control de los pueblos”. “Carranza llevo al congreso para elevar a rango constitucional la libertad de los municipios, y que recogía el decreto que había adicionado al Plan de Guadalupe, el siguiente texto:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado”. (181).

“Separado de la reforma agraria, y de la vida económica de los pueblos, el municipio permaneció circunscrito al espacio administrativo otorgado por los liberales. El debate en el congreso, se concreto a los medios de financiamiento y no se volvió a hablar de su vida comunitaria. Tampoco se recordó su influencia en la Colonia, sólo se le concedió el papel de la dotación de servicios. La concepción de desarrollo del país se traslado al gobierno de la republica, y los municipios quedaron sin contenido”. (182)

“Relegado de sus antiguas funciones de orden político y social, el municipio despertó un último debate entre los constituyentes sobre las fuentes para su financiamiento. Participaron dieciséis diputados en las sesiones del 24, 25, 30 y 31 de enero, cuando el texto constitucional estaba casi concluido”. “Después de dos votaciones en las que fracaso la idea de otorgarle mayor independencia al municipio, Carranza envió al congreso un párrafo complementario, que se aprobaría finalmente. Decía:

- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades “-. (183).

(181) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibídem*. Págs. 245

(182) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibídem*. Págs. 235

(183) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibídem*. Págs. 238

De lo anterior hay dos respuestas posibles de los constituyentes de 1917: “la primera, no quisieron correr el riesgo de dispersar el poder, en momento de reconstitución del Estado nacional; una identificación entre municipios, pueblos y ejidos habría supuesto la pérdida de control político”. “La segunda, tiene que ver con la técnica jurídica, se había observado que ni los pueblos ni los municipios tenían personalidad jurídica propia, lo que les impedía poseer tierras o participar en su administración. En esas fechas, llenar esa ausencia jurídica obligaría a replantear las relaciones de dominación del país. (184)

“Para el municipio, La revolución se origino como un movimiento contra la concentración del poder en manos del general Díaz, se concluyo con una concentración similar, en manos distintas”. “Puso énfasis en los problemas agrarios que venían de atrás, origino una visión diferentes sobre la cuestión obrera, pero su mirador político conservo la tradición liberal que identifica a un Estado fuerte con un ejecutivo federal poderoso”. “El municipio quedo confinado al sitio inferior que habría de seguir ocupando hasta nuestros días”. Se confía en la reconstrucción del federalismo (185).

B) Equilibrio Competencial de los tres Niveles de Gobierno.

Jacinto Faya Viesca, propone la participación concurrente del municipio en múltiples funciones que desarrolla la federación. “En México, ya se había hablado de federalismo educativo y federalización de los servicios de salud y, recientemente de un federalismo hacendario”. “Italia, un país unitario, inicia un poderoso federalismo administrativo desde su propia constitución, y dota a sus regiones y municipios con recursos suficientes; este proceso de descentralización italiano se ha inspirado en el modelo del *Federalismo Corporativo* de Alemania y en el modelo de *Autonomías Territoriales* de España”. En cambio, México un país federal, la descentralización que emprende la federación, la desarrolla sin ninguna reforma constitucional y; además carga a los estados con nuevas funciones sin proporcionarle los recursos económicos suficientes”. (186).

(184) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 236

(185) MERINO HUERTA, Mauricio. *Ibidem*. Págs. 239

(186) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros, Coordinadores 3er congreso de IGLOM; “El Gobierno Local del Futuro, Nuevo Diseño del Municipio”. Ensayo FAYA VIESCA, Jacinto. “La Necesidad de Reformar la Constitución Federal a fin de Lograr un Equilibrio Competencial”. DR. IGLOM (Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos), 2005. Págs. 23 y 24.

Propondremos una serie de funciones publicas que los estados podrían desempeñar en vez de la federación; algunas veces, los estados desempeñaran esas funciones de manera concurrente y; en otros ser trata de funciones que deben quedar en manos de los municipios.

Comercio Exterior. (187). “El artículo 73 Fracción XXX-A, le otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior”. “La cercanía de nuestros estado fronterizos con los Estados Unidos y la celebración de tratados de libre comercio con varias naciones, nos debe hacer pensar en la conveniencia de otorgarle a los estados facultades concurrentes con la federación”.

Federalismo hacendario. (188). Italia, Alemania y Suiza se han destacado por otorgarles a sus regiones, cantones y landers, facultades concurrentes en todo el sistema nacional hacendario. En México, la federación goza de facultades exclusivas en la totalidad de las políticas impositivas, de gasto publico, de empréstitos internacionales, y aún en materia de coordinación fiscal con los estados”. “El federalismo que se propone tiene que incluir a las entidades federativas en la elaboración del presupuesto de la federación; se consideran cuatro jurisdicciones: el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales”.

Salubridad General. (189). “Ésta función le compete al gobierno federal según lo señala el articulo 73, fracción XVI. Los estados concurren con la federación, según lo establece la legislación federal. El concepto Salubridad general no ha sido definido con precisión y dado los avances científicos y tecnológicos dicho concepto deberá ser precisado constitucionalmente”. “Las entidades federativas y los municipios tendrán competencias concurrentes con la federación en materia de salud y de salubridad general”.

Producción alimentaría. (190). “La pobreza en el campo mexicano es devastadora, existe una severa desnutrición y hambre en millones de mexicanos. No todo es culpa del gobierno federal, pero sus políticas en materia de alimentos han fracasado. La actual Secretaría de Agricultura es un gran estructura con enormes deficiencias”.

(187) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 26.

(188) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 28.

(189) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 30.

“México esta compuesto de gran variedad de regiones que presentan condiciones naturales y de estructura diversa. Cada región tiene su vocación agropecuarias; las políticas triunfantes en materia de alimentos en Europa han tenido éxito debido al respeto que se tienen a la orografía y a la vocación de la tierra, bosques y mares”. “Nadie mejor que los estados y municipios para cuidar y explotar sustentablemente sus recursos, por ello, resulta conveniente que éstos tengan la competencia exclusiva en esta materia” (190)

Energía Eléctrica. (191) “Me parece que, jamás se ha pensado en otorgarle a los estados y municipios una competencia constitucional concurrente en todo lo relativo a la producción y distribución de la energía eléctrica. En el territorio nacional hay miles de sitios propicios a la producción eléctrica que no se aprovechan: lugares de viento permanente, caídas y saltos de agua, regiones geotérmicas, miles de kilómetros de costa para aprovechar los movimientos de mareas, miles de toneladas de basura para producir electricidad”.

Educación Pública y Cultura. (192) “El artículo 73 fracción XXV otorga a la federación, los estados y municipios competencia concurrentes en la función educativa. Las deficiencias de la federación que al descentralizar lo que hizo fue trasladar los problemas a los estados y no fortalecerlos”. “Todos los campos de la expresión cultural que se mencionan en la fracción XXV del artículo 73 son los más propicios para los estados y municipios. La cultura general de la nación es una tarea monumental de la que depende la sociedad mexicana para su bienestar, esta no puede estar en manos exclusivas del gobierno federal”.

“No se pueden dirigir y aplicar políticas educativas ignorando la diversidad de la regiones de México, ignorando los usos y costumbres de las comunidades del País. Los estados y municipios están en condiciones de advertir, conocer y sensibilizar las verdaderas necesidades que existen en sus comunidades”

(190) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 30 y 31

(191) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 31 y 32

(192) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 32 y 33.

Planeación del desarrollo económico y social. (193). “¿Como es posible pensar que los programas gubernamentales de la federación en materia de planeación puedan tener viabilidad cuando se margina a las entidades federativas y a los municipios? “La planeación a fallado, porque se trata de planes de gabinete, de científicos, que sin fundamento, se arrogan la forma, contenido y fines que deben contener las leyes y planes de desarrollo que afecta a los estados y municipios”.

“la Planeación es un instrumento valiosísimo para ordenar racionalmente la economía de una empresa, de una región, de un municipio, del país”. “Pero para que llegue a serlo, resulta indispensable otorgarles a los gobiernos de los municipio y estados competencias constitucionales concurrentes”.

Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. (194) “La fracción XXIX-A del artículo 73 otorga facultades concurrentes al gobierno federal a los gobiernos de los estados y a los municipios. El contenido de la fracción debe cambiar, para los propósitos siguientes: La federación deberá tener competencia para legislar en lo relativo a la protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico. La organización, el personal y la ejecución material de las competencias descritas estarán a cargo de los gobiernos de los estados y de los municipios que conocen su entorno natural”. “Esto implicaría la reducción de la SEMARNAT, pues las tareas materiales estarían a cargo de los municipios”.

A manera de resumen.

En México continuamos con el federalismo dual creado por los Estados Unidos en 1787, y abandonado por éste hace más de cincuenta años. El federalismo dual defiende las competencias para la federación y los estados sin cooperación alguna. “La reforma del Estado, exige un nuevo reparto constitucional de competencias, los estados y municipios serán aliados y coadyuvantes del gobierno federal. En este sentido, la solución es diseñar un federalismo cooperativo, interdependiente, solidario y abierto, fundado en una visión republicana, contemplando a la republica como un todo”.

(193) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 36 y 37

(194) BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros. FAYA VIESCA, Jacinto. Ibidem. Págs. 38, 39 y 43.

4.3 CONSIDERACIONES PARA LA REFORMA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Ha pasado cerca de un siglo de vigencia de la Carta Magna de 1917 y, los gobiernos federales y estatales, continúan escamoteando facultades a los ayuntamientos y, han continuado con su obra atentatoria en contra de la considerada célula básica de la democracia; el municipio.

Primero, fueron los impuestos, se restringieron las facultades de los ayuntamientos para cobrar diversos gravámenes que eran precisamente los que oxigenan la vida municipal; ahora solo queda a los municipios la facultad de cobrar el impuesto predial, pero incluso éste, supervisado por la Entidad en su aplicación, ahogando más la autonomía municipal. Los demás cobros como agua potable, limpia pública, alumbrado y otros rubros, que forman parte de los derechos que el ayuntamiento obtiene por los servicios prestados, le son insuficientes para satisfacer las necesidades de su población.

Para la Obra pública municipal, el ayuntamiento carece de recursos financieros para realizarla, depende en un 90% de las aportaciones que recibe de los gobiernos estatal y federal, que ahora han dado en etiquetar estos apoyos para determinados rubros, atentando y violentando en contra de la libre administración de la hacienda municipal.

PRECISIONES AL TÍTULO QUINTO CONSTITUCIONAL.

Respecto a nuestra Carta Magna, se propone actualizar la denominación de su Título Quinto, que contiene los artículos 115 a 122 que norman:

El artículo 115 regula el municipio; el 116 a los estados de la federación; los artículos 117 y 118 contienen prohibiciones a los estados; el 119 se refiere a la garantía de protección de la federación a los estados; el 120 se refiere a la obligación de los gobernadores de hacer cumplir las leyes federales; el 121 señala que en cada estado se dará fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los otros estados y el 122 que regula al Distrito Federal.

Se propone actualizar la denominación del título quinto que dice: DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Se propone: DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS.

PRECISIONES A LOS ARTÍCULOS, 40, 41, 73 y 116 CONSTITUCIONALES

Para que el gobierno municipal se fortalezca en su ejercicio es indispensable que a este ámbito de gobierno, se le garantice la vigencia de los principios fundamentales. Para tal efecto será necesario precisar la aplicación al nivel municipal de los siguientes principios: del ejercicio de la soberanía, de la división de poderes, de la autonomía, de la delimitación de competencias, entre otras.

Estas actualizaciones en los artículos de referencia no enfrentan, atacan o se oponen a los principios básicos constitucionales, más bien se pretende mayor relevancia y fortaleza para su aplicación en el nivel de gobierno municipal. Se insiste, la base y origen de la organización política, es el municipio y no las entidades federativas o la federación.

A) Soberanía, ámbitos de gobierno y división de poderes.

Cabe señalar que Carlos Quintana Roldan, propuso modificar el texto del artículo 41 tendiente a vigorizar la institución municipal dentro del marco constitucional (195):

Texto propuesto por Quintana Roldan.

“Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados y autoridades municipales, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.*

Con base en lo anterior y, en atención a lo explicado en el capítulo tercero inciso tercero referente al constitucionalismo y el municipio, se propone la siguiente precisión al artículo 41 de la constitución mexicana.

Texto Actual artículo 41. Primero y segundo párrafo. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases.

(195) ACOSTA ROMERO, Miguel; Compilador. Homenaje de maestros de la Facultad de Derecho de la UNAM a Don José Antonio Pérez Porrúa. QUINTANA ROLDAN, Carlos, ensayo. “La Ubicación Constitucional del Municipio”. Editorial Porrúa. México 1997, Pág. 531.

Texto propuesto artículo 41. Primero y segundo párrafo. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, por los **poderes de los estados y, por los poderes de los municipios**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo **en los ámbitos municipal, estatal y federal** se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases.*

Además, Carlos Quintana Roldan, en su obra el Derecho Municipal (196) y, en su ensayo “la Ubicación Constitucional del Municipio” (197), señala las condiciones constitucionales del municipio brasileño y, explica:

“Brasil se organizo como República Federativa y se declaro a los estados miembros como soberanos y a los municipios como autónomos”. “El ordenamiento constitucional de 1988, establece en su artículo primero que:

Articulo 1º. La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y los Municipios y del Distrito Federal, se constituye como un estado democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

I. La soberanía;

II. La ciudadanía;

III. La dignidad de la persona humana;

IV. Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa;

V. El Pluralismo político

Todo poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos de forma directa en los términos de está constitución.”

“A su vez, el artículo 18 de la citada constitución reitera este principio al señalar que:

Articulo 18. La organización político administrativa de la Republica Federativa de Brasil, comprende la unión de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos en los términos de esta constitución”.

(196) QUINTANA ROLDAN, Carlos, “Derecho Municipal”. Op Cit. Porrúa 10ª edición. México 2011, Pág. 587.

(197) ACOSTA ROMERO, MIGUEL; Compilador. QUINTANA ROLDAN, Carlos; ensayo. Op. Cit. Pág. 530.

“Es notable la posición que adquiere el municipio brasileño, al quedar como parte integrante de la federación, siendo el único país latinoamericano que otorga dicho rango a sus municipalidades”. “Cada estado de la federación establece en su constitución interna reglas generales, previendo la posibilidad de que los municipios a su vez, cuenten con una carta propia.”

B) Forma de gobierno.

Con base en lo indicado en el artículo 18 de la Constitución de Brasil y, en atención a lo explicado en el capítulo tercero inciso tercero referente al constitucionalismo y el municipio, se propone la siguiente precisión al artículo 40 de la constitución mexicana.

Texto Actual, Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Texto Propuesto, Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Se reconoce la autonomía de los municipios.

C) Delimitación de ámbitos de competencia.

Con el objeto de fortalecer el gobierno municipal y precisar las atribuciones de los poderes municipales se estima necesario delimitar las atribuciones en nuestra carta magna:

El artículo 124 de la constitución federal señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, están reservadas a los Estados.

El artículo 73, trata de las atribuciones normativas del congreso federal, que sin duda tiene relevancia en la organización, atribuciones y operación de la Administración Pública Federal.

En el artículo señalado, se insertarán los párrafos necesarios para precisar:

- Las funciones y materias que serán competencias concurrentes de los municipios con las entidades y con la federación.

- *Las funciones y materias que serán competencia exclusiva de las entidades federativas.*
- *Las funciones y competencias que serán atribución exclusiva de la federación.*

El artículo 116 fracción VII de la Constitución Federal, sucintamente señala:

La federación y los estados podrán convenir por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

Los Estados están facultados para celebrar estos convenios con sus municipios.

Para fortalecer el gobierno municipal, se considera que en esta fracción, se insertarán los párrafos necesarios para precisar:

- *Las funciones y materias que serán competencias concurrentes de los municipios con las entidades federativas.*

- *Las funciones y materias que serán competencia exclusiva de las entidades federativas.*

Esta precisión deberá ser considerada en las Constituciones Estatales y en los Estatutos de Gobierno Municipal.

CONCLUSIONES.

En el análisis de las reformas constitucionales realizadas en el pasado con relación al municipio, son elementos de juicio para una propuesta de reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se pretende que el municipio funcione como un ente autónomo, con sus tres poderes coordinados y que aliente en los ciudadanos el ejercicio de una democracia plena y, que los motive e impulse hacia un desarrollo político, social, cultural y económico de la población. En la medida que la población que habita en cada municipio (como organización básica del federalismo mexicano) cumpla con sus expectativas de vida, la institución municipal empujará a las Entidades Federativas y a la Federación como un todo a mejores niveles de vida.

La institución municipal castellana sirvió de instrumento jurídico para organizar a los pueblos en el nuevo mundo descubierto, pues era la organización básica en España y se trasplanto durante la conquista y colonización de la América Latina. La concepción del municipio constituía, además de un ente administrativo, la forma básica de la organización de la sociedad; en éste se realizan todas las relaciones políticas, económicas y sociales.

El municipio mexicano ha enfrentado problemas políticos y administrativos que derivan de una diversidad de factores relacionados con la historia y la configuración institucional del sistema de gobierno y de factores políticos, económicos y sociales del país. La institución municipal ha sido sujeto a modificaciones normativas en sentidos opuestos: por una parte para controlarlo política y administrativamente; la otra para otorgarle mayor autonomía y dinamismo en su gestión; hay además, una postura ecléctica, otorgarle mayor autonomía y dinamismo en su gestión, pero fortaleciendo el control político

A) MODALIDADES PARA CONTROLAR AL MUNICIPIO.

1) Enajenación de Cargos.

Desde el inicio del municipio en América Latina y ante la necesidad de recursos financieros, la monarquía española mediante Cédula Real del 15 de octubre de 1522,

estableció que todos los cargos municipales debían venderse. Esta peculiar forma de acceder a los cargos municipales trajo como consecuencia la formación de oligarquías regionales, pues eran las únicas capaces de adquirir dichas posiciones. Con dicho mecanismo se aseguraba un medio de enriquecimiento para la Corona y un medio de control de la monarquía hacia la población situada en los municipios.

2) Control por prefectos y jefes políticos.

Federalismo o centralismo fue el gran tema a discusión en el constituyente de 1824, así en esta Constitución Federal, el municipio decayó políticamente hasta casi desaparecer, apenas se le mencionó. Se daba por entendido, que el gobierno de los pueblos y las ciudades sería materia que debía ser atendida por las constituciones de los estados. Similar criterio fue adoptado en la constitución de 1857; bajo esta norma fundamental, el régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos estados de la república fueron gobernados por los jefes políticos, prefectos y subprefectos.

Durante el Porfiriato los llamados prefectos y jefes políticos, figuras originadas en la constitución de Cádiz, se convirtieron en verdaderos cacicazgos dentro de las cédulas de nuestro federalismo. Los aludidos funcionarios, no eran sino incondicionales que tenían la consigna de sofocar todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos. El proceso electoral radicaba en los municipios, se seleccionaban electores representativo de una colectividad determinada, los electores designados, habrían de reunirse en las cabeceras distritales para otorgar su voto en los comicios de alcance federal; el sistema indirecto era una de las claves que sostenían al régimen y que los ayuntamientos se mantuvieran fieles al dictador.

B) LOGRAR EL DESARROLLO PLENO DEL MUNICIPIO.

1). Elección popular del ayuntamiento.

Los constituyentes gaditanos de 1812, influidos por el pensamiento liberal borrarón La práctica de compra de cargos municipales; e implantaron que la sustitución de alcaldes, regidores y procuradores síndicos sean electos popularmente y, con relación a la autonomía de gestión, se prefirió la subordinación al poder central.

Al discutirse en el constituyente gaditano, que la presidencia del ayuntamiento correspondería al jefe político, se manifestaron dos tendencias: la autonomía y la dependencia:

A). Concederle autonomía política a fin de otorgarle una verdadera protección a los ciudadanos; con amplias facultades para dictar las leyes, nombrar a los jueces, tener el mando en la seguridad popular.

B). La consideración del municipio subordinado al poder ejecutivo. Esta concepción equipara a los ayuntamientos como agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos y, estos agentes son escogidos por sus propios vecinos.

La Constitución de Cádiz no se aplicó en México, por afectar los privilegios de los poderes fácticos, éstos promovieron la independencia de la Nueva España, razón por la cual dicho cuerpo normativo fue excluido al iniciar la época independiente.

2). Integración del municipio y propiedad agraria.

El municipio llegó al siglo XX, debilitado en todos sus frentes, sus limitadas atribuciones quedaban señaladas por las constituciones locales, cada una de esas funciones se ejercía bajo la vigilancia de los jefes políticos. El rechazo contra los jefes políticos, no se deriva en una nueva visión del municipio; una cosa es el rechazo a un ente autoritario y el otro el reencuentro con la autonomía municipal. La historia oficial ha confundido estos dos puntos, al igualar la eliminación de los jefes políticos con la instauración de la libertad.

Hacia finales de 1912, un grupo de diputados dirigido por Luis Cabrera presentó un proyecto de ley que ligaba el problema agrario con el municipal, recogiendo la tradición colonial del país. Decía el texto:

Artículo 1. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2. Se faculta al ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido.

Artículo 3. Las expropiaciones se efectuarán por el gobierno federal de acuerdo con los gobiernos de los estados y oyendo a los ayuntamientos de cuyos ejidos se trate.

Artículo 4. Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, la propiedad de éstos permanecerá en manos del gobierno federal, y la

posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos.

La revolución, que se origino como un movimiento contra la concentración del poder en manos del General Díaz, se concluyo con una concentración similar, en manos distintas; se conservo la tradición liberal heredada que identifica a un Estado fuerte con un ejecutivo federal poderoso.

C) MAYOR AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN Y MEJOR CONTROL POLÍTICO.

1) control de la Legislatura estatal.

Una de las causas de la revolución mexicana fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas. Para resolver esta situación el proyecto de constitución formulado por Carranza que reformaba el artículo 109 de la constitución del 57 establecía:

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

Carranza concedió importancia estratégica a los municipios, en tanto los entendía como electores primarios de los cargos federales, pero omitió cualquier otra consideración. Por lo cual envió al congreso un párrafo complementario, que se aprobaría. Decía:

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

Al concederse una libertad acotada, hay dos respuestas posibles de los constituyentes de 1917:

La primera, no quisieron correr el riesgo de dispersar el poder en un asunto delicado, en momento de reconstitución del Estado nacional;

La otra, una identificación entre municipios, pueblos y ejidos habría supuesto la perdida de control político.

En el constituyente de 1917, se omitió mencionar el asunto de financiamiento; no se volvió a hablar de la vida comunitaria de los municipios; tampoco se recordó su influencia en los tiempos de la Colonia y; sólo se le concedió un papel, la dotación de servicios.

2) Control federal y estatal.

El contenido de las reformas que mejoran las atribuciones del municipio se iniciaron en 1976. Del artículo 115 se adicionaron 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.

Con la reforma de 1983, el contenido de la fracción V, se amplió y se le otorgaron al municipio facultades para formular, aprobar, y administrara la zonificación y planes de desarrollo urbano y otras atribuciones relacionadas con el suelo.

La Reforma de 1999 en su fracción V, se preciso y clarifico las facultades con que cuenta el municipio relacionadas con el desarrollo urbano, para formular planes y autorizar, controlar, vigilar el uso del suelo.

Si bien es cierto que, las reformas tienden a lograr un desarrollo municipal más pleno, también lo es que se han acrecentado las medidas de control del municipio por parte del Gobierno Federal y estatal.

Aún no se ha localizado en la Constitución Federal ni en las locales, normas que den sustento a las bases de distribución de participaciones a los Estados y Municipios. Se deja al municipio en un estado de indefensión para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades. Tampoco cuenta el municipio con los instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno de sus participaciones federales.

PROPUESTA DE CONTENIDO DEL ARTICULO 115 DERIVADA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA UN GOBIERNO INTEGRAL DEL MUNICIPIO.

Esta propuesta de reforma se inserta en lo que se denominaría, postura ecléctica: mayor autonomía y dinamismo en la gestión del municipio y fortalecimiento del control político.

A) Antecedentes y consideraciones Generales.

Cabe señalar que el sistema político en que ha convivido el municipio ha tenido impacto en su desarrollo y en la presencia de mecanismos para su control político.

Durante la época colonial, el sistema vigente en la Nueva España fue la monarquía, sin posibilidad de elección de ninguna índole y, mediante la enajenación de cargos municipales se realizaba la designación de los funcionarios del municipio.

Al iniciar el siglo XIX, se gestó la vida independiente de México con la presencia de conflictos para la definición del tipo de régimen republicano, adoptándose finalmente tipo federalista, las elecciones de los servidores públicos se realizaba mediante elección indirecta. En este siglo se origino el modelo de gobierno denominado presidencialista que se caracterizó por ser autoritario y centralista.

Al principio del siglo XX, después de la Revolución Mexicana, se fortalece el Régimen Republicano Federal, se establece el sistema de elección directa, se reconocen los derechos de carácter social, se legisla a nivel federal a favor de la institución municipal y, cincuenta años más tarde se reforma la constitución federal para fortalecer el gobierno municipal. También, se consolida el presidencialismo, sistema de gobierno que limita los niveles de gobierno Estatal y Municipal.

Al iniciar el siglo XXI, se percibe que se han modificado, las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales, dejando en claro la perspectiva para realizar una propuesta de **reforma constitucional para lograr un gobierno municipal integral.**

Para esta reforma, se tiene ubicados los criterios, las concepciones, los conocimientos, los factores y, los temas siguientes: transición política; constitucionalismo; reforma constitucional; re construcción del federalismo; revisión de competencias políticas, administrativas y hacendarias; datos del territorio, de la población municipal, además de la cultura y costumbres de la población.

1) Transición política.

En las contiendas por la renovación de los ayuntamientos generó una mayor competencia electoral, los partidos políticos de oposición empezaron a fortalecerse y a generar experiencia en el gobierno. En 1958 cuando por primera vez se aceptó la victoria de la oposición en el Municipio de San Luis Potosí, con Salvador Nava Martínez.

En 1967, dos municipios capitales fueron conquistados por el Partido Acción Nacional; Hermosillo en Sonora y Mérida en Yucatán. En 1982 el Priismo se topó por segunda ocasión con el triunfo de Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí.

El cambio en el funcionamiento del sistema político mexicano que ha sido calificado como de transición política fue resultado de diversos acontecimientos ocurridos a lo largo de varios años: el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política de 1977, los sismos ocurridos en 1985, las recurrentes crisis económicas que han afectado a la población.

En la década de los noventa creció más el pluralismo en los municipios, como también sucedió en las legislaturas locales e incluso en las gubernaturas; de tal suerte que, la ciudadanía de nuestro país se habría de acostumbrar al hecho de que la oposición gobierne varios estados y poco más de la mitad de las ciudades capitales. El municipio se ha convertido en el laboratorio más importante de la gradual transición democrática, pues ha permitido a distintos partidos probarse como alternativas, les ha ofrecido la posibilidad de posicionarse ante los ciudadanos como opciones viables.

2) Constitucionalismo.

En este comienzo del siglo XXI, en el constitucionalismo se observa que la materia de los derechos humanos y su universalización, la generalización de la democracia y su identificación con la estructura constitucional van a ser las coordenadas de esa evolución. Junto a los derechos individuales clásicos, se suman los derechos sociales y laborales y las obligadas prestaciones de los estados para hacerlos efectivos. Además, se agregan los llamados derechos de tercera generación sobre la paz, el desarrollo y el medioambiente.

A través del doble proceso, regionalización y descentralización se profundizará la importancia del municipio y tenderá al fortalecimiento y modernización de los gobiernos

locales para afrontar mayores responsabilidades en torno al desarrollo económico social y humano. Estas demandas de cambio, son más urgentes en Latinoamérica, como consecuencia de los graves problemas sociales de empleo, pobreza y exclusión social.

La descentralización Política (decisiones), administrativa (competencias) y económica (recursos), constituyen elementos esenciales para cualquier proceso de desarrollo municipal. El concepto autonomía está contenido en la constitución, aunque el desarrollo normativo, la cultura política, la estructura administrativa, y la visión de criterios para la asignación de recursos son altamente centralistas. La existencia de significativos niveles de pobreza, marginalidad, ausencia de infraestructura y las desigualdades visibles y crecientes, nos indican que debemos corregir el camino.

3). Reforma constitucional.

La reforma del Estado debe ser integral, involucrando a todas las instituciones republicanas. Implica, el replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la unión, así como en los diferentes ordenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios).

Para la reforma constitucional, no basta con hacer cambios en la estructura gubernamental, en el sistema de partidos, o en los procesos electorales; para que la reforma sea integral: ha de incluir la revisión del proyecto económico; modificaciones para fortalecer la división y el equilibrio de los poderes; renovación del federalismo y; acotación de la figura presidencial.

4) Reconstrucción del Federalismo.

Cuando un sistema político funciona bajo la preminencia de un poder, cuando no funcionan los contrapesos, ni se sancionan los desmanes, este sistema se desequilibra, y puede perderse en la anarquía o en el autoritarismo. Entidades federativas soberanas y ayuntamientos autónomos representan las bases para la reconstrucción del federalismo mexicano, un federalismo eficaz no se agota en la delegación de tareas gubernamentales a las instancias estatales y municipales del gobierno ó en el aumento de las participaciones. Por encima de todo, lo relevante que la soberanía se ejerza plenamente.

Revertir el proceso de centralización y de autoritarismo, no será tarea fácil, habrá que hacer reformas constitucionales, adaptar las leyes secundarias federales y estatales, hacer los cambios administrativos, así como crear las condiciones fiscales, financieras, técnicas y administrativas para que los gobiernos locales puedan ejercer sus funciones de manera eficiente. Lo anterior es factible, falta tomar la decisión política.

5) Redimensión de las competencias.

Se propone la participación concurrente del municipio en múltiples funciones que desarrollan los Estados y la Federación. México un país federal, la descentralización que emprende la federación, la implementa sin reforma constitucional y; además carga a los estados con nuevas funciones sin proporcionarle los recursos económicos suficientes.

Todas las funciones que afecten directamente a la población, podrán ser atribuciones concurrentes de los municipios con las entidades federativas y con la federación. Habrá funciones reservadas a la federación, por ejemplo, las relaciones exteriores y la operación de las fuerzas militares. Algunas veces, los estados desempeñaran funciones de manera concurrente y; en otros se trata de funciones que deben quedar definitivamente en sus manos, por ejemplo, la planeación y desarrollo de ciudades metropolitanas.

En razón de lo anterior será conveniente revisar los artículos de la constitución federal 25, 26 A, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 y 116 para delinear la participación concurrente de los municipios y, precisar las funciones reservadas para la Federación y las Entidades Federativas.

6) Revisión de atribuciones hacendarias.

Aunque la constitución de 1917 reconoció a los estados y municipios como unidades autónomas de gobierno, el sistema político posrevolucionario ignora esta condición y ambas esferas de gobierno fueron colocadas en una relación jerárquica. Dado que la constitución no hizo una clara separación de facultades fiscales entre los ámbitos de gobierno; las fuentes de ingresos más elásticas y boyantes quedaron enmarcadas en el gobierno federal.

Diversos órganos de coordinación fiscal intergubernamental fueron creados para los fines de definir la distribución de los recursos públicos. Dichos órganos se encuentran

representados por los gobiernos estatales y federal. En el Sistema Nacional Coordinación Fiscal los gobiernos municipales carecen de capacidad de participación y decisión, será conveniente que los municipios sean escuchados, para que cuenten con la necesaria participación.

7) Territorio y población Municipal.

México esta compuesto de variedad de regiones que presentan condiciones naturales y de estructura diversa. Cada región (integrada por varios municipios) tiene su vocación económica. Ésta vocación de cada municipio o región depende de la combinación de varios factores, destacan: de su ubicación territorial (costera, de montaña, de planicie, selvática), de su clima (caluroso, templado, fría), de la precipitación pluvial (lluvioso, seco, desértico), de la densidad de población (urbana o rural). También influye la tradición comunitaria o las condiciones de ocupación en el municipio o región; agropecuario (agrícola, ganadera, pesquero y forestal), industrial y de servicios.

Es imprescindible conocer de las entidades y municipios: número de municipios, extensión territorial del estado y su población, extensión promedio municipal y población promedio municipal, densidad estatal de población. También será necesaria información de: la población estatal absoluta, la población urbana relativa y absoluta por entidad, la población rural absoluta y relativa, población hablante indígena absoluta y relativa., además de conocer los idiomas con más hablantes. Complementan las cifras estadísticas: clasificación de población para los municipios, la cantidad de municipios que tiene una determinada población, y municipios con mayoría de hablantes indígenas.

Es importante hacer notar que el binomio extensión y población tiene particular relevancia en cualquier nivel de gobierno, en el municipio es mayor, ahí vive la gente. Por ejemplo en 1910 la población de México se acercaba a los 15 millones, la mayoría se consideraba como población rural y el analfabetismo se acercaba al 90 %. Actualmente la población total se acerca a los 115 millones, la mayoría se ubica como población urbana y se habla de un analfabetismo cercano al 9 %. La comparación es evidente, hay desarrollo, es necesario socializarlo.

8) El término: usos y costumbres.

No se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales; si no a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas. Los cargos no son remunerados y absorben parte importante de las horas laborales. Los cargos públicos se incluyen desde la presidencia municipal, regidores, síndicos, responsables de educación y, jueces hasta los primeros escalones de la policía.

En las comunidades cuyos procedimientos electorales son regidos por los - usos y costumbres -, la asamblea general representa el espacio político donde la mayoría de la gente participa, desempeña diversas funciones más allá de la toma de decisiones comunitarias.

Según estudios del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en México, existen 871 municipios indígenas. En Oaxaca de 570 municipios, 152 se rigen bajo el sistema de elección por partidos políticos y 418 se rigen por el sistema de elección por usos y costumbres; lo anterior hace de Oaxaca uno de los mosaicos pluriculturales más complejos. Es enorme la responsabilidad de los poderes federales, estatales y municipales de lograr el reconocimiento y vigencia de los derechos indígenas. ***Conviene señalar que los pueblos indígenas, fueron los poseionarios originales de estas tierras.***

B) Objetivos de la reforma al artículo 115 constitucional.

Para la reforma del artículo 115 constitucional que norma a los municipios, se consideran los siguientes objetivos:

-- Lograr que el municipio recupere su relevancia como cedula de la organización política social y económica, permitiendo ser un ente que integre y armonice las relaciones comunitarias con los niveles de autoridad.

-- Contener los tres poderes públicos perfectamente delimitados y lógicamente coordinados, teniendo como sustento la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de las entidades federativas (inclusive el actual Distrito Federal) y un Estatuto de Gobierno Municipal.

- Establecer de acuerdo a la densidad poblacional una organización política para los municipios que permita la efectiva coordinación de sus tres poderes y que sea eficaz en la atención ciudadana.
- Considerar a la democracia como sistema de vida comunitaria, posibilitando que la ciudadanía elija a sus representantes populares de acuerdo a los principios constitucionales establecidos.
- Establecer la más amplia concurrencia de las atribuciones y competencias para el municipio que impliquen el bien común de toda la población. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones de las entidades federativas establecerán claramente las funciones que cumplirán en forma reservada.
- Fortalecer en el ámbito municipal, los siguiente Principios Constitucionales: del ejercicio de la soberanía, de la división de poderes, de la forma de gobierno, de la delimitación de competencias, de la garantía de los derechos humanos, entre otros.

PRECISIONES AL TÍTULO QUINTO Y A LOS ARTÍCULOS, 40, 41, 73 y 116 DE CARTA MAGNA.

Respecto a nuestra Carta Magna, se propone actualizar la denominación de su Título Quinto, que contiene los artículos 115 a 122. El Título Quinto dice: DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Se propone: DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS.

Para que el gobierno municipal se fortalezca en su ejercicio es indispensable que a esté ámbito de gobierno, se le garantice la vigencia de los principios fundamentales. Para tal efecto será necesario precisar la aplicación al nivel municipal de los principios: del ejercicio de la soberanía, de la división de poderes, de la autonomía, de la delimitación de competencias, entre otras. Las precisiones en los artículos **40, 41, 73 y 116** no enfrentan, atacan o se oponen a los principios básicos constitucionales, más bien se pretende mayor relevancia y fortaleza para su aplicación en el gobierno municipal.

A) Soberanía, ámbitos de gobierno y división de poderes.

Con base en lo anterior y, en atención a lo explicado en el capítulo tercero inciso tercero referente al constitucionalismo y el municipio, se propone la siguiente precisión al artículo 41 de la constitución mexicana.

Texto Actual artículo 41. Primero y segundo párrafo. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases.

Texto propuesto artículo 41. Primero y segundo párrafo. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, por los **poderes de los estados y, por los poderes de los municipios**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo **en los ámbitos municipal, estatal y federal** se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases.*

B) Forma de gobierno.

Con base en lo indicado en el artículo 18 de la Constitución de Brasil y, en atención a lo explicado en el capítulo tercero inciso tercero referente al constitucionalismo y el municipio, se propone la siguiente precisión al artículo 40 de la constitución mexicana.

Texto Actual, Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Texto Propuesto, Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. **Se reconoce la autonomía de los municipios.***

C) Delimitación de ámbitos de competencia.

Con el objeto de fortalecer el gobierno municipal y precisar las atribuciones de los poderes

municipales se estima necesario delimitar las atribuciones en nuestra Carta Magna:

El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, están reservadas a los Estados.

El artículo 73, trata de las atribuciones normativas del congreso federal, en éste, se insertarán los párrafos necesarios para precisar:

- *Las funciones y materias que serán competencias concurrentes de los municipios con las entidades y con la federación.*
- *Las funciones y materias que serán competencia exclusiva de las entidades federativas.*
- *Las funciones y competencias que serán atribución exclusiva de la federación.*

El artículo 116 fracción VII de la Constitución Federal, sucintamente señala:

- La federación y los estados podrán convenir por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.*
- Los Estados están facultados para celebrar estos convenios con sus municipios.*

Para fortalecer el gobierno municipal, se considera que en esta fracción, se insertarán los párrafos necesarios para precisar:

- *Las funciones y materias que serán competencias concurrentes de los municipios con las entidades federativas.*
 - *Las funciones y materias que serán competencia exclusiva de las entidades federativas.*
- Esta precisión deberá ser considerada en las Constituciones Estatales y en los Estatutos de Gobierno Municipal.*

C) Artículo 115 Constitucional.

Con base en los antecedentes y consideraciones generales, a los objetivos para la reforma y a la reorientación de los artículos citados, se propone el siguiente contenido del artículo 115 constitucional.

Artículo 115.- Definida por los artículos 40 y 41 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica de los municipios autónomos que serán la base de la división territorial de los Estados y de la Federación, que adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El poder público de los Municipios se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes del municipio se organizarán conforme al Estatuto de Gobierno Municipal con sujeción a las siguientes bases:

Base primera: Consejo Legislativo Municipal.

a. El Consejo Legislativo Municipal se integrará por los regidores electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, cuyo número estará sujeto a la cantidad de habitantes en el municipio.

-- Municipio con una población menor a 10,000 habitantes, 8 regidores.

-- Municipio con población entre 10,000 y 99,900 habitantes, 12 regidores.

-- Municipio con población entre 100,000 y 299,900 habitantes, 16 regidores.

-- Municipio con población de 300,000 y 599,900 habitantes, 20 regidores. En el caso de municipios con población superior a 600,000 personas, se agregaran 4 regidores por cada 300,000 habitantes.

b). Los presidentes municipales y, regidores de los municipios electos popularmente por elección directa, podrán ser reelegidos una sola vez para el periodo inmediato siguiente. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, podrán ser elegidos una sola vez para el periodo inmediato.

Los regidores de los municipios será elegidos de la siguiente forma: el 75 % mediante el principio de mayoría relativa y el 25 % mediante el principio de representación proporcional.

En el caso de municipios con población predominante indígena, la elección se realizará mediante el sistema de usos y costumbres. Para la aplicación de éste sistema, se atenderán los criterios, características y condiciones que establezca la Constitución de la Entidad Federativa respectiva.

C. Corresponderá al Consejo Legislativo Municipal, la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de los servidores públicos, deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta constitución.

También le corresponderá calcular el programa de ingresos previstos para el municipio en atención a las leyes federales y estatales y, lo aprobará cuando sea congruente con dichas normas.

Las legislaturas de los municipios contarán con entidades de fiscalización y, la elección de sus miembros, requisitos de su designación y término de sus funciones serán considerados en el Estatuto de Gobierno Municipal.

d) Las atribuciones del Consejo Legislativo Municipal serán:

Las concurrentes, que serán aquellas atribuciones que regulará en su circunscripción territorial considerando como guía las normas federales y estatales, con excepción de aquellas que la federación y entidad federativa señalen expresamente como exclusivas.

Las atribuciones y competencias exclusivas, serán las señales en las fracciones II, III, IV, V de este artículo.

e) También, cuando los poderes municipales no concilien sus conflictos internos, le corresponderá a las legislaturas estatales locales intervenir y, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

Así mismo, corresponderá a la Legislatura Estatal, legislar en materia de deuda pública del Municipio.

Base segunda: Presidente Municipal y Administración Pública Municipal.

a). El Presidente Municipal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública municipal, recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

b) Los presidentes municipales durarán en su encargo tres años y podrán ser reelegidos en una sola ocasión para un periodo inmediato posterior. Para presidente municipal deberán cumplirse los requisitos que señala el estatuto de gobierno municipal.

c) Determinará los lineamientos generales para la organización de la administración pública municipal y, para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

d). El Ministerio Público en el Municipio será presidido por un Síndico Procurador de Justicia

Municipal, que será propuesto por el Presidente Municipal y aprobado por el Consejo Legislativo Municipal.

Base tercera: Tribunal de Justicia Municipal y demás órganos.

a). Los Tribunales de Justicia Municipal, ejercerán la función judicial del fueron común del municipio y el número de sus integrantes será en consideración a la población que tenga el municipio.

-- Municipio con una población menor a 10,000 habitantes, juez unitario.

-- Municipio con población entre 10,000 y 99,900 habitantes, 2 jueces.

-- Municipio con población entre 100,000 y 299,900 habitantes, 3 jueces.

-- Municipio con población de 300,000 y 599,900 habitantes, 4 jueces. En el caso de municipios con población superior a 600,000 personas, se agregara 1 juez por cada 300,000 habitantes.

b). Para cubrir la vacante de juez del Tribunal de Justicia Municipal, el Presidente Municipal someterá una terna de candidatos a consideración del Consejo Legislativo Municipal para su designación. Los jueces ejercerán su cargo durante cinco años y para su designación deberán cumplir con los requisitos establecidos para los Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

c) Este tribunal atenderá la función contenciosa administrativa consistente en dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal. Sus atribuciones se precisarán en el **Estatuto de Gobierno Municipal**.

II. A partir del Estatuto General de Gobierno Municipal, como cuerpo normativo marco que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir su específico Estatuto de Gobierno Municipal, las leyes locales, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos tercera partes de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para

celebrar actos y convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

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

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

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten Estatuto de Gobierno Municipal o reglamentos correspondientes.

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

III. Los municipios dentro de las normas federales y estatales desempeñaran las funciones de manera concurrente que sea de beneficio de sus comunidades y, tendrán en forma exclusiva a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

b) Alumbrado Público;

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

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parque, jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas municipales locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, si como su capacidad económica y financiera siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación entre de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera

directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan por el Estado y el propio municipio;

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

IV. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme al Estatuto de Gobierno Municipal y, administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Las legislaturas estatales dictarán los criterios generales para las contribuciones incluyendo tasas adicionales, sobre propiedad inmobiliaria de sus fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. El Consejo Legislativo Municipal, establecerá las reglas de operación y cobro de estas contribuciones.

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

b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Las legislaturas estatales se obligan a escuchar las sugerencias que en beneficio de los municipios, que realice el Consejo Legislativo Municipal.

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

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

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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

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

- a) Formular, aprobar y administrara la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) autorizar, Controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de reordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

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

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII.Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias.

ANEXOS. SERIES ESTADÍSTICAS DE POBLACIÓN

Trabajo. Reforma constitucional para un Gobierno Integral del Municipio

1) EXTENSIÓN TERRITORIAL, POBLACIÓN MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2010

ENTIDAD	MUNICIPIOS	EXTENSIÓN ESTATAL KM2	POBLACIÓN ESTATAL	EXTENSIÓN MEDIA MUNICIPAL	POBLACIÓN MEDIA MUNICIPAL	DENSIDAD ESTATAL POBLACIÓN
AGUASCALIENTES	11	5,616	1,184,996	510.55	107,726.91	211.00
BAJA CALIFORNIA	5	71,450	3,155,070	14,290.00	631,014.00	44.16
BAJA CALIFORNIA SUR	5	73,909	637,026	14,781.80	127,405.20	8.62
CAMPECHE	11	57,707	822,441	5,246.09	74,767.36	14.25
COAHUILA	38	151,595	2,748,391	3,989.34	72,326.08	18.13
COLIMA	10	5,627	650,555	562.70	65,055.50	115.61
CHIAPAS	118	73,311	4,796,580	621.28	40,648.98	65.43
CHIHUAHUA	67	247,460	3,406,465	3,693.43	50,842.76	13.77
DURANGO	39	123,317	1,632,934	3,161.97	41,870.10	13.24
GUANAJUATO	46	30,607	5,486,372	665.37	119,268.96	179.25
GUERRERO	81	63,596	3,388,768	785.14	41,836.64	53.29
HIDALGO	84	20,813	2,665,018	247.77	31,726.40	128.05
JALISCO	125	78,580	7,350,682	628.64	58,805.46	93.54
MÉXICO	125	22,351	15,175,862	178.81	121,406.90	678.98
MICHOACÁN	113	58,559	4,351,037	518.22	38,504.75	74.30
MORELOS	33	4,879	1,777,227	147.85	53,855.36	364.26
NAYARIT	20	27,857	1,084,979	1,392.85	54,248.95	38.95
NUEVO LEÓN	51	64,156	4,653,458	1,257.96	91,244.27	72.53
OAXACA	570	93,757	3,801,962	164.49	6,670.11	40.55
PUEBLA	217	34,306	5,779,829	158.09	26,635.16	168.48
QUERÉTARO	18	11,699	1,827,937	649.94	101,552.06	156.25
QUINTANA ROO	9	44,705	1,325,578	4,967.22	147,286.44	29.65
SAN LUIS POTOSÍ	58	61,137	2,585,518	1,054.09	44,577.90	42.29
SINALOA	18	57,365	2,767,761	3,186.94	153,764.50	48.25
SONORA	72	179,535	2,662,480	2,493.54	36,978.89	14.83
TABASCO	17	24,731	2,238,603	1,454.76	131,682.53	90.52
TAMAULIPAS	43	80,249	3,268,554	1,866.26	76,012.88	40.73
TLAXCALA	60	3,997	1,169,936	66.62	19,498.93	292.70
VERACRUZ	212	71,826	7,643,194	338.80	36,052.80	106.41
YUCATÁN	106	39,524	1,995,577	372.87	18,826.20	50.49
ZACATECAS	58	75,284	1,490,668	1,298.00	25,701.17	19.80
TOTAL ENTIDADES	2,440	1,959,505	103,525,458	803.08	42,428.47	52.83
DISTRITO FEDERAL	16	1,495	8,851,080	93.44	553,192.50	5,920.45
TOTAL MÉXICO	2,456	1,961,000	112,376,538	798.45	45,755.92	57.31

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, resultados definitivos a marzo de 2011. WWW.inegi.org.mx

Elaboración serie estadística: Solís Vargas Juan, 068013110, UNAM, Facultad de Derecho, SUA.

REGIÓN CENTRO

DISTRITO FEDERAL	16	1,495	8,851,080	93.44	553,192.50	5,920.45
MÉXICO	125	22,351	15,175,862	178.81	121,406.90	678.98
MORELOS	33	4,879	1,777,227	147.85	53,855.36	364.26
HIDALGO	84	20,813	2,665,018	247.77	31,726.40	128.05
TLAXCALA	60	3,997	1,169,936	66.62	19,498.93	292.70
PUEBLA	217	34,306	5,779,829	158.09	26,635.16	168.48
QUERÉTARO	18	11,699	1,827,937	649.94	101,552.06	156.25
SUMA	553	99,540	37,246,889	180.00	67,354.23	374.19

Trabajo. Reforma Constitucional para un Gobierno Integral del Municipio
2) POBLACIÓN URBANA, RURAL E INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2010

ENTIDAD	MUNI CIPIOS	POBLACIÓN ESTATAL	POBLACIÓN URBANA		POBLACIÓN RURAL		IDIOMA INDÍGENA		LENGUAS CON MÁS HABLANTES
			%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	PERSONAS	
AGUASCALIENTES	11	1,184,996	0.81	959,847	0.19	225,149	0.002	2,370	Náhuatl, huichol
BAJA CALIFORNIA	5	3,155,070	0.92	2,902,664	0.08	252,406	0.015	47,326	Náhuatl, Trique
BAJA CALIFORNIA SUR	5	637,026	0.86	547,842	0.14	89,184	0.019	12,103	Náhuatl, Trique
CAMPECHE	11	822,441	0.75	616,831	0.25	205,610	0.123	101,160	Maya, Chol
COAHUILA	38	2,748,391	0.90	2,473,552	0.10	274,839	0.002	5,497	Náhuatl, Kikapú
COLIMA	10	650,555	0.89	578,994	0.11	71,561	0.007	4,554	Náhuatl, Purépecha
CHIAPAS	118	4,796,580	0.49	2,350,324	0.51	2,446,256	0.272	1,304,670	Tzeltal, Tzotzil, Chol
CHIHUAHUA	67	3,406,465	0.85	2,895,495	0.15	510,970	0.035	119,226	Tarahumara, Tepehuano
DURANGO	39	1,632,934	0.91	1,616,605	0.09	16,329	0.021	34,292	Tepehuano, Huichol
GUANAJUATO	46	5,486,372	0.70	3,840,460	0.30	1,645,912	0.003	16,459	Otomí, Chichimeca
GUERRERO	81	3,388,768	0.58	1,965,485	0.42	1,423,283	0.151	511,704	Náhuatl, Tlapaneco, Mixteco
HIDALGO	84	2,665,018	0.52	1,385,809	0.48	1,279,209	0.150	399,753	Náhuatl, Otomí
JALISCO	125	7,350,682	0.87	6,395,093	0.13	955,589	0.008	58,805	Huichol, Náhuatl
MÉXICO	125	15,175,862	0.87	13,203,000	0.13	1,972,862	0.028	424,924	Mazahua, Otomí, Náhuatl
MICHOACÁN	113	4,351,037	0.69	3,002,216	0.31	1,348,821	0.035	152,286	Purépecha, Náhuatl, mazahua
MORELOS	33	1,777,227	0.84	1,492,871	0.16	284,356	0.020	35,545	Náhuatl, Mixteco
NAYARIT	20	1,084,979	0.69	748,636	0.31	336,343	0.053	57,504	Huichol, Cora, Tepehuano
NUEVO LEÓN	51	4,653,458	0.95	4,420,785	0.05	232,673	0.010	46,535	Náhuatl, Huasteco
OAXACA	570	3,801,962	0.77	2,927,511	0.23	874,451	0.342	1,300,271	Zapoteco, Mixteco, Mazateco, Mixe
PUEBLA	217	5,779,829	0.72	4,161,477	0.28	1,618,352	0.117	676,240	Náhuatl, Totonaca, Popoloca, Mazateco
QUERÉTARO	18	1,827,937	0.70	1,279,556	0.30	548,381	0.018	32,903	Náhuatl, Otomí
QUINTANA ROO	9	1,325,578	0.88	1,166,509	0.12	159,069	0.167	221,372	Maya, tzotzil
SAN LUIS POTOSÍ	58	2,585,518	0.64	1,654,732	0.36	930,786	0.107	276,650	Náhuatl, Huasteco, Pame
SINALOA	18	2,767,761	0.73	2,020,466	0.27	747,295	0.009	24,910	Mayo, Náhuatl, Tarahumara
SONORA	72	2,662,480	0.86	2,289,733	0.14	372,747	0.025	66,562	Mayo, Yaqui, Náhuatl
TABASCO	17	2,238,603	0.57	1,276,004	0.43	962,599	0.030	67,158	Chontal, Chol
TAMAULIPAS	43	3,268,554	0.88	2,876,328	0.12	392,226	0.008	26,148	Náhuatl, Huasteco, Totonaca
TLAXCALA	60	1,169,936	0.80	935,949	0.20	233,987	0.026	30,418	Náhuatl, Totonaca
VERACRUZ	212	7,643,194	0.61	4,662,348	0.39	2,980,846	0.094	718,460	Náhuatl, Totonaca, Huasteco,
YUCATÁN	106	1,995,577	0.84	1,676,285	0.16	319,292	0.30	604,660	Maya, Chol
ZACATECAS	58	1,490,668	0.59	879,494	0.41	611,174	0.004	5,963	Huichol, Náhuatl, tepehuano
TOTAL ENTIDADES	2,440	103,525,458	0.67	79,202,899	0.33	24,322,559	0.067	7,386,428	
DISTRITO FEDERAL	16	8,851,080	0.99	8,762,569	0.01	88,511	0.015	132,766	Náhuatl, Mixteco, Otomí
TOTAL MÉXICO	2,456	112,376,538	0.67	87,965,468	0.33	24,411,070	0.67	7,519,194	

FUENTE: Censo de Población y Vivienda 2010, resultados definitivos a marzo de 2011. WWW.inegi.org.mx

Elaboración serie estadística: Solís Vargas Juan, 068013110, UNAM: Facultad de Derecho. SUA.

Trabajo: Reforma Constitucional para un Gobierno Integral del Municipio.

3) CANTIDAD DE POBLACIÓN POR MUNICIPIOS 2010

ENTIDAD	INTERVALOS DE POBLACIÓN POR MUNICIPIOS						
	1,000 9,900	30,000 99,900	100,000 299,900	300,000 599,900	600,000 999,900	UN MILLÓN O MÁS	MUNI CIPIOS
AGUASCALIENTES	1	9			1		11
BAJA CALIFORNIA		1	1	1	1	1	5
BAJA CALIFORNIA SUR		3	2				5
CAMPECHE	2	7	2				11
COAHUILA	13	18	5		2		38
COLIMA	2	4	4				10
CHIAPAS	26	88	6	2			122
CHIHUAHUA	38	24	3		1	1	67
DURANGO	13	23	1	2			39
GUANAJUATO	3	31	9	2		1	46
GUERRERO	12	63	5		1		81
HIDALGO	13	66	5				84
JALISCO	43	72	5	2	1	2	125
MÉXICO	11	87	13	8	4	2	125
MICHOACÁN	18	88	5	1	1		113
MORELOS	5	24	3	1			33
NAYARIT	1	17	1	1			20
NUEVO LEÓN	24	18	4	3	1	1	51
OAXACA	485	83	2				570
PUEBLA	109	102	5			1	217
QUERÉTARO	1	13	3		1		18
QUINTANA ROO		6	2		1		9
SAN LUIS POTOSÍ	10	45	2		1		58
SINALOA		13	2	2	1		18
SONORA	51	15	4	1	1		72
TABASCO	1	9	6		1		17
TAMAULIPAS	17	17	5	3	1		43
TLAXCALA	28	32					60
VERACRUZ	45	153	11	3			212
YUCATÁN	79	26			1		106
ZACATECAS	24	31	3				58
TOTAL ENTIDADES	1,075	1,188	119	32	21	9	2,444
DELEGACIONES							
DISTRITO FEDERAL			3	8	3	2	16
TOTAL MÉXICO	1,075	1,188	122	40	24	11	2,460
Distribución %	43.4%	48.6%	5.0%	1.5%	1.0%	0.5%	100.0%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, resultados definitivos a marzo de 2011. WWW.inegi.org.mx

Elaboración de serie estadística: Solís Vargas Juan, 068013110, UNAM, Facultad de Derecho, SUA.

Trabajo. Reforma Constitucional para un Gobierno Integral del municipio

MUNICIPIOS CON MÁS DE 300,000 HABITANTES

MUNICIPIO	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	MUNICIPIO	ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
1 ECATEPEC DE MORELOS	MÉXICO	1,656,107	39 TONALÁ	JALISCO	478,689	
2 TIJUANA	BAJA CALIFORNIA	1,559,683	40 CELAYA	GUANAJUATO	468,469	
3 PUEBLA, CAPITAL	PUEBLA	1,539,819	41 IXTAPALUCA	MÉXICO	467,361	
4 GUADALAJARA, CAPITAL	JALISCO	1,495,189	42 ENSENADA	BAJA CALIFORNIA	466,814	
5 LEÓN DE LOS ALDAMA	GUANAJUATO	1,436,480	43 JALAPA, CAPITAL	VERACRUZ	457,928	
6 CIUDAD JUÁREZ	CHIHUAHUA	1,332,131	44 SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	NUEVO LEÓN	443,273	
7 ZAPOPAN	JALISCO	1,243,756	45 MAZATLÁN	SINALOA	438,434	
8 MONTERREY, CAPITAL	NUEVO LEÓN	1,135,550	46 TLAJOMULCO	JALISCO	416,626	
9 NETZAHUALCÓYOTL	MÉXICO	1,110,565	47 LOS MOCHIS (AHOME)	SINALOA	416,299	
10 MEXICALI, CAPITAL	BAJA CALIFORNIA	936,826	48 CIUDAD OBREGÓN (CAJEME)	SONORA	409,316	
11 CULIACÁN, CAPITAL	SINALOA	858,638	49 NUEVO LAREDO	TAMAULIPAS	384,033	
12 NAUCALPAN	MÉXICO	833,779	50 TEPIC, CAPITAL	NAYARIT	380,249	
13 MÉRIDA, CAPITAL	YUCATÁN	830,732	51 NICOLÁS ROMERO	MÉXICO	366,602	
14 TOLUCA, CAPITAL	MÉXICO	819,561	52 CUERNAVACA, CAPITAL	MORELOS	365,168	
15 CHIHUAHUA, CAPITAL	CHIHUAHUA	819,543	53 TECÁMAC	MÉXICO	364,579	
16 QUERÉTARO, CAPITAL	QUERÉTARO	801,940	54 GENERAL ESCOBEDO	NUEVO LEÓN	357,937	
17 AGUASCALIENTES, CAPITAL	AGUASCALIENTES	797,010	55 VALLE DE CHALCO XICO	MÉXICO	357,645	
18 ACAPULCO DE JUÁREZ	GUERRERO	789,971	56 GÓMEZ PALACIO	DURANGO	327,985	
19 HERMOSILLO, CAPITAL	SONORA	784,342	57 CIUDAD VICTORIA, CAPITAL	TAMAULIPAS	321,953	
20 SAN LUIS POTOSÍ, CAPITAL	SAN LUIS POTOSÍ	772,604	58 TAPACHULA	CHIAPAS	320,451	
21 MORELIA, CAPITAL	MICHOACÁN	729,279	59 URUAPAN	MICHOACÁN	315,350	
22 SALTILLO, CAPITAL	COAHUILA	725,123	60 CHALCO DE DÍAZ	MÉXICO	310,130	
23 TLALNEPANTLA DE BÀEZ	MÉXICO	664,225	61 COATZACOALCOS	VERACRUZ	305,260	
24 CANCÚN, BENITO JUÁREZ	QUINTANA ROO	661,176		SUMA	41,142,012	
25 VILLAHERMOSA, CAPITAL	TABASCO	640,359				
26 TORREÓN	COAHUILA	639,629		CAPITALES CON MENOS DE 300 MIL HABITANTES		
27 CHIMALHUACÁN	MÉXICO	614,453		PACHUCA DE SOTO, CAPITAL	HIDALGO	267,182
28 REYNOSA	TAMAULIPAS	608,891		OAXACA, CAPITAL	OAXACA	263,357
29 TLAQUEPAQUE	JALISCO	608,614		CAMPECHE, CAPITAL	CAMPECHE	259,005
30 DURANGO, CAPITAL	DURANGO	582,267		LA PAZ, CAPITAL	BAJA CALIFORNIA SUR	251,871
31 TUXTLA GUTIÉRREZ, CAPITAL	CHIAPAS	553,374		CHETUMAL, CAPITAL	QUINTANA ROO	244,553
32 VERACRUZ	VERACRUZ	552,156		CHILPANCIÑO, CAPITAL	GUERRERO	241,770
33 IRAPUATO	GUANAJUATO	529,440		GUANAJUATO, CAPITAL	GUANAJUATO	171,709
34 TULTITLÁN	MÉXICO	524,074		COLIMA, CAPITAL	COLIMA	146,904
35 APODACA	NUEVO LEÓN	523,370		ZACATECAS, CAPITAL	ZACATECAS	138,176
36 CUAUTITLÁN IZCALLI	MÉXICO	511,675		TLAXCALA, CAPITAL	TLAXCALA	89,795
37 ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	MÉXICO	489,937			SUMA	2,074,322
38 MATAMOROS	TAMAULIPAS	489,193				

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, resultados definitivos a marzo de 2011. WWW.inegi.org.mx

Elaboración de serie estadística: Solís Vargas Juan, 068013110, UNAM, Facultad de Derecho, SUA.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) - ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000.
- 2) – ACOSTA ROMERO, Miguel. Compilador, Homenaje de maestros de la Facultad de Derecho de la UNAM a Don José Antonio Pérez Porrúa. Editorial Porrúa, México 1997.
 - QUINTANA ROLDAN CARLOS. La Ubicación Constitucional del Municipio”
- 3).- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. El Derecho Municipal en México. Editorial Porrúa, 1ª edición 2009.
- 4).- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal. Editorial Oxford, 1ª edición, México 2006.
- 5) - ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford University Press, México 2011.
- 6) – BAZDRECH PARADA, MIGUEL y Otros, Coordinadores del 3er congreso de IGLOM; “El Gobierno Local del Futuro, Nuevo Diseño del Municipio”. DR. IGLOM (Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos), México 2005.
 - CARRERA HERNÁNDEZ, Ady P. “Federalismo Fiscal y Gobiernos Municipales”.
 - Escuela Municipalista de OAXACA, Tequio Jurídico A.C. “La Constitucionalidad del Municipio Indígena”.
 - FAYA VIESCA, Jacinto. “La Necesidad de Reformar la Constitución Federal a fin de Lograr un Equilibrio Competencial”
- 7) - BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005.
- 8) - CARPIZO MACGREGOR, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI editores, 11ª edición, México 1993.

- 9) - CARRASCO IRIARTE, HUGO. Derecho Fiscal II. Iure editores, Sexta Edición, México 2010.
- 10) - E. MAINERO, CARLOS. *La administración pública mexicana*, Ed. Tercer Milenio, México, 2000.
- 11) - MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo*. Editorial Oxford, 5ª Edición, México, 2004.
- 12) - MENDOZA BERRUETO, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano, génesis de un sistema imperfecto. Colegio de la Frontera Norte y Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición 1996.
- 13) - MERINO HUERTA, Mauricio. Gobierno local, poder nacional. Editorial El Colegio de México, A.C. 1ª reimpresión. México 2005.
- 14) - LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Las Elecciones Municipales en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2ª edición. México 2005.
- 15) - OLIVOS CAMPOS, José René. La Gobernabilidad Democrática Municipal en México. Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 2006.
- 16) - OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. La Administración Pública Municipal. Editorial Trillas, México 2001.
- 17) - QUINTANA ROLDAN, Carlos. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. 10ª Edición, México 2011.
- 18) - ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El municipio*, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 2009.
- 19) - SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. *Primer curso de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 20) - URIBE ARZATE, Enrique y CARRASCO PARRILLA, Pedro; Coordinadores "Tendencias Recientes de la Justicia Constitucional en el Mundo". Coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Castilla - La Mancha y, Miguel Ángel Porrúa, México 2011.

- COLOMER VIADEL, Antonio. "Tendencias del Constitucionalismo en el siglo XXI",
 - MENSA GONZÁLEZ, Andrea. "Los Procesos de Descentralización en la Justicia Constitucional. Los nuevos desafíos",
- 21) - VALADEZ RÍOS, Diego.** Presentación "Hacia una Nueva Constitucionalidad", Edición: I. I. Jurídicas, UNAM, 1ª edición 1999, 1ª reimpresión 2000, México.
- CARBONELL, Miguel. "La constitución de 1917 hoy: cinco retos".
 - CÁRDENAS, Jaime. "Cuatro reflexiones en torno a una nueva constitución".
 - CARPIZO, Jorge. "México: ¿hacia una Nueva Constitución?"
 - VALENCIA CARMONA, Salvador. "Constitución y transición Política".
- 22) - VALENCIA CARMONA, Salvador.** Derecho Municipal. Editorial IIJ UNAM - Porrúa. México 2003.

DICCIONARIOS Y MANUALES

- HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial I.I. JURÍDICAS, UNAM - Porrúa, 10ª Ed. México, 1997.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. Manual para la administración municipal. Editorial IAPEM, México, 1997, p. 2, del Capítulo 3

TESIS

- GONZÁLEZ RESTREPO, John Mario. Federalismo y Democracia en México. Tesis para optar al grado de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas. UNAM, FCPyS, México 2002.
- PLASCENCIA DE LA TORRE, Gloria María. El Federalismo Fiscal en México. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias de la Administración, UNAM, FCA, México 2009.

LEGISLACIÓN

- 1)** - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2)** - Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
- 3)** - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4)** - Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
- 5)** - Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 6)** - Ley General de Bienes Nacionales.
- 7)** - Constitución de la República Federativa del Brasil