

36  
2e

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

## PLANEACION Y DESARROLLO MUNICIPAL



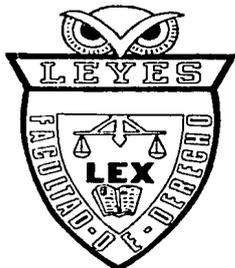
DERECHO

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A I

TOMAS ALONSO MARTINEZ



MEXICO, D. F. FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA GENERAL DE EXAMENES EMBLEMATICOS

1987.



## **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 está 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.

I N D I C E  
CAPITULO PRIMERO

	Pág.
1.- LA PLANEACION MUNICIPAL	
1.1.- Planteamiento del Problema.....	1
1.2.- Concepto de Planeación, Elementos y Características.	2
1.3.- Marco Constitucional y Legal.....	8
1.4.- La Planeación Municipal, en nuestro Sistema Jurídico. Político.....	11

CAPITULO SEGUNDO

2.- DESARROLLO MUNICIPAL	
2.1.- Concepto del Municipio y sus Elementos.....	19
2.2.- Origen Histórico del Municipio.....	26
2.3.- Organización Municipal del Imperio Azteca.....	29
2.4.- Primer Municipio de América.....	33
2.5.- Gobierno Municipal en la Villa Rica de Veracruz.....	34
2.6.- Primer Municipio en el Valle de México.....	36
2.7.- El Primer Municipio Metropolitano.....	36
2.8.- La Invasión de España por Napoleón Bonaparte y sus Consecuencias en la Nueva España.....	37
2.9. Resolución y Trascendencia en el Cabildo de la Ciudad de México.....	38

CAPITULO TERCERO

3.- MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION	
3.1.- Municipio y su Concepción Sociológica-Política.....	42
3.2.- Relación Municipal entre la Federación y las Entidades Federativas.....	45

3.3.	El Municipio en la Constitución de Cádiz.....	46
3.3.1.-	El Municipio en la Constitución de 1824.....	48
3.3.2.-	El Municipio en la Constitución de 1984.....	51
3.3.3.-	El Municipio en la Constitución de 1857.....	52
3.3.4.-	El Municipio en la Constitución de 1917.....	57
3.4.	Importancia de la Reforma del 7 de febrero de 1983....	61

#### CAPITULO CUARTO

##### 4.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

4.1.-	Los Organos de la Administración Municipal.....	66
4.2.-	El Ayuntamiento y los Cabildos Municipios.....	68
4.3.-	El Papel del Presidente Municipal.....	69
4.4.-	Los Regidores y Síndicos Municipales.....	71
4.5.-	Otros Funcionarios.....	74
4.5.1	Secretario del Ayuntamiento.....	74
4.5.2	Tesorero Municipal.....	74
4.6.-	Organismos de Apoyo.....	76
4.7.-	Marco Normativo que regula la Administración Municipal.....	77

#### CAPITULO QUINTO

##### 5.- PRESPECTIVA DE LA ECONOMIA MUNICIPAL

5.1.	Convenios de Coordinación Fiscal.....	80
5.2.	Poder Tributario de los Estados Federales.....	84
5.3.	Poder Tributario Concurrente.....	87
5.4.	Atribuciones Constitucionales en los Estados en Materia Tributaria.....	91

## CAPITULO SEXTO

### 6.- LA AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL

6.1. Los Impuestos Municipales.....	94
6.1.1.- Derechos Municipales.....	100
6.1.2.- Productos Municipales.....	102
6.1.3.- Aprovechamientos Municipales.....	103
6.1.4.- Ingresos Accesorios.....	104
6.2.- Contribuciones de Mejoras.....	104
6.3.- Participación de parte de la Federación del Estado..	105
6.4.- Ingresos Extraordinarios y Financiamiento Municipal.	110
6.5.- Bando Municipal y Reglamentos.....	113
CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	120

## INTRODUCCION

Constituyó un esfuerzo el poder desarrollar un tema que - considero fundamental para la organización y administración Estatal y Federal; al hablar de "Planeación y Desarrollo Municipal" es sentar bases de nuestra vida política, administrativa, económica, social y cultural, es un imperativo impostergable en una nación de casi 80 millones de habitantes.

El planear lo que se va a hacer, no es más que establecer fines mediatos que sirvan de base para alcanzar los fines inmediatos y así poder mantener la unidad y fortaleza de la Federación para continuar con una descentralización de facultades tributarias; y de realizar programas de desarrollo que vigoricen - al municipio libre y así también a la Federación y Entidades - sean más fuertes en la medida en que los Municipios también lo sean.

El Municipio es la célula de una organización Estatal y - Federal con la existencia de una personalidad jurídica, autónoma y con patrimonio propio, cuyo titular está representado por el Ayuntamiento, garantizando así la libertad de acción frente a la administración pública.

Tomando en cuenta la importancia que tiene dentro del sistema Constitucional el Municipio ha creído conveniente señalar, aunque en forma general las principales características y enfoque sobre planeación municipal que, ojalá este trabajo despierte interés para saber más sobre el régimen municipal.

Las reformas que ha tenido el 115 constitucional pero sobre todo de las últimas que se han dado, es con el fin de darle al Municipio mayor impulso y así prestar toda clase de servicios públicos directamente por los Ayuntamientos, vigilados por los Presidentes u órganos Municipales respectivos con fundamento a las leyes orgánicas municipales, Reglamentos internos de los propios Ayuntamientos.

Como es sabido que mediante el Municipio es la forma más idónea para descentralizar los servicios públicos correspondientes a Zonas Territorialmente determinadas, por lo que a la consideración de quienes tengan a bien leer el presente trabajo que fue elaborado con la asesoría del distinguido y dinámico Lic. Felice Rosas Martínez, y a la vez expuesto a la crítica para quienes en lo sucesivo mejoren todo aquello que a mí se me haya escapado a la memoria.

## CAPITULO PRIMERO

### 1.- LA PLANEACION MUNICIPAL

#### 1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tomando en cuenta los esfuerzos que se han realizado por parte del Gobierno Federal y Estatal; y las reformas que se han hecho al 115 constitucional, para dar a conocer lo esencial de la Administración Municipal, no ha sido suficiente, por que el dar vida activa al Municipio, Institución fundamental en la vida nacional, es mandato imperativo que el Estado responderá.

Este trabajo tiene como principal propósito, de iniciar en forma sistemática un conocimiento más objetivo de los principios esenciales de esta fundamental institución, así como de su organización, administración y funcionamiento adecuado, de acuerdo a sus propios lineamientos.

El desconocimiento de la vida Municipal, y su estudio propio nos han llevado a formar programas gubernativos que casi siempre han seguido un procedimiento que va de lo general al particular (Deducción e inducción), es decir que siempre se ha tomado en cuenta las circunstancias y necesidades de la República, de donde se ha partido para llegar a las Entidades Federativas y de éstas a los Municipios; cuando esto debiera ser de lo particular a lo general partiendo del Municipio a la Entidad Federativa y finalmente a la Federación.

Lograr este propósito de acuerdo con el Derecho Municipal, es tarea difícil pero no imposible, considero que con planes y

programas bien establecidos se pueden obtener alcances extraordinarios, aunque en su inicio provocará seguramente discusiones interminables; surgirán obstáculos al parecer difíciles de vencer, la inercia de casi medio milenio, y sobre todo, los grandes intereses creados en el país, pero seguramente que con bases Jurídicas definidas aunque se formen barreras que será indispensable sobrepasar.

Afortunadamente puedo afirmar que nuestra conciencia y madurez política nos permite asegurar que estamos a un paso ya para iniciar en forma definitiva este problema, pues de no hacerlo - así continuaríamos viviendo sobre bases falsas que más tarde nos conducirán a un desequilibrio nacional irreparable.

Queda pues planteado este singular problema para que, las actuales y futuras generaciones les corresponde resolver paulativamente, y que entre otros frutos valiosos, logremos principalmente una sólida conciencia cívica municipal, así planear - bajo estrictos principios y normas de desarrollo político, económico y social que enmarquen programas, con necesidades propias de cada uno de los municipios del país y que su objetivo principal sea el de resolver problemas y de esta forma tengan - que satisfacer necesidades de servicios públicos municipales - donde toda comunidad espera el inicio de cada uno de los regímenes dados en determinado tiempo.

Es de estricta observación e importante la existencia de - un control por parte de la Entidad Federativa y Federación. Los planes y programas que se elaboran sería recomendable, hacer - del conocimiento del Ejecutivo del Estado para los efectos de -

coordinación con los de carácter federal así como, de los municipios para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, siempre se formularán planes y programas que contengan características comunes y tiendan al desarrollo de la población y sobre todo - cuando se trate de creación, expansión, desarrollo, restauración, rehabilitación y regeneración de Zonas Urbanas, así como de establecimiento, ampliación y modificación de Servicios Públicos.

## 1.2.- CONCEPTO DE PLANEACION, ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS

Iniciaremos por dar un concepto preciso de lo que es la planeación. Después de revisar diversos conceptos, podemos decir que "Planeación es el conjunto de actividades ordenadas y continuas que realiza la administración pública, con el fin principal de hacer efectivos los principios políticos y sociales, económicos y culturales que enmarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las Constituciones de las 32 Entidades Federativas que integran la Federación".

Si revisamos el contenido del Art. 26 Constitucional encontraremos que la planeación va más allá en su concepción sociológica; por que si vemos el Estado Mexicano como exigencia, siempre organizará un sistema de planeación democrática, en el que sea mediante la participación de todos los diversos sectores sociales por ser una forma de recoger las aspiraciones y demandas directamente de la sociedad para así incorporarlas a los planes y programas de desarrollo.

Mediante esta forma de planeación permite que se fijen fi-

nes objetivos, metas, estrategias y prioridades de desarrollo; - que asignan los recursos, tiempos de ejecución de todas las acciones y se coordinan, así como se efectúan en las distintas órdenes de gobierno. Esta forma de planear permite también concertar las actividades de los Sectores social y privado que participa directamente con el fin establecido.

Toda planeación propone principalmente a impulsar y fortalecer la descentralización de la vida nacional y responder de parte de las autoridades federales, estatales y municipales a la demanda que plantea la población nacional y mediante ésta se amplía la expresión y participación directa del pueblo nacional en las tareas de desarrollo socioeconómico.

La participación de los Municipios como célula básica de nuestra organización política, administrativa y territorial, es de incorporarse al desarrollo nacional fortaleciendo su capacidad de ejecución de programas locales, por éste el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades directas de cualquier población de que se trate.

Siguiendo éste orden podemos explicar el concepto, y diremos que en éste punto veremos en primera instancia, que se entiende por planeación; y en segunda instancia el concepto y alcances de la planeación municipal.

La planeación en un sentido gramatical es la realización de un plan o planes y su respectiva ejecución con que se ha firmado. Al momento en que se realice un plan éste tiene que estar sustentado por los principios jurídicos y democráticos en tanto

de lo que se va a realizar en torno a una comunidad determinada.

La planeación implica entonces como acto de autoridad la participación de la voluntad popular en la toma de decisiones.-- Es importante precisar que muchas veces la planeación llega a aprejada a una participación popular; ahora bien todo acto de autoridad implica la aprobación de los gobernantes a sus gobernados como acción conjunta de realizar algo en común que beneficie a una sociedad.

También es importante precisar que el Estado Mexicano en cualquier nivel de su gobierno; Municipal, Estatal y Federal se efectúa la planeación para su ejecución, por que todo acto de planeación implica una aprobación del concenso popular por lo que así podemos ejemplificar que a nivel Estado el acto de planeación lo aprueba el congreso local, por lo tanto la planeación a nivel municipal tendrá que ser aprobado por órgano colegiado del propio Ayuntamiento. La planeación municipal dentro de nuestro sistema Federal está regulado por los Art. 25 y 26-- de nuestra carta magna en donde se señala que el Estado se encargará de la rectoría del desarrollo nacional que implica que el propio Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, así mismo también por las leyes municipales, locales y por un ordenamiento bilateral que es el convenio único de desarrollo en donde se establece a nivel estatal.

EL COPLADE (Comité de Planeación de Desarrollo Estatal).

Este organismo descentralizado de la administración pública local es el que va a apoyar a los Municipios para integrar su propio organismo de planeación.

Cada uno de los Estados de la Federación integran un sistema de planeación Estatal, de acuerdo a la soberanía y a sus atribuciones que cada uno tiene.

Al ser la Entidad Federativa quien integre un organismo de competencia local que sirva de base al mismo y al municipio, él mismo deberá expedir los ordenamientos Jurídicos que deba regirlos.

Por lo que fue necesario la expedición de una ley de planeación que normara acciones de planeación que serán obligatorias en la Entidad Federativa.

El ordenamiento y contenido que se emita con base a la ley, la Entidad Federativa o Municipio, podría ser: Las bases para integrar y operar los órganos competentes; las bases para elaborar el plan Federal, Estatal y Municipal con sus correlativos programas; bases para instalar los foros de consulta popular; bases para establecer o determinar alcances, niveles, tiempos y espacios; bases para operar organismos de coordinación y congruencia entre los diversos niveles de gobierno; y las bases para la participación directa de todos los sectores organizados de población.

Si nos preguntamos: ¿Quién se encargará de la realización y ejecución de la planeación municipal?, respondemos que en primera instancia es el ayuntamiento en tanto que de ahí es donde se toman las decisiones del propio municipio. Ahora bien, la planeación municipal como acto de autoridad implica de que la comunidad asentada en el mismo territorio participe en forma activa en el supuesto normativo, ya que en la mayoría de las ve-

ces no es así; muchas veces la comunidad no participa en las elecciones de los Presidentes Municipales, mucho menos en la realización de un plan que atañe a sus intereses.

Así encontramos hay entes municipales que ya tienen estructurado su comité de planeación municipal quedando de la siguiente manera: como Presidente de éste comité obviamente es el Presidente Municipal y como integrante del mismo por parte del Municipio a los Regidores, tesoreros municipal y por parte del gobierno Estatal y Federal los representantes de dependencias de ingeniería o vinculación de la actividad municipal.

Entre las funciones principales que tiene éste organismo son:

1.- La realización de un plan de gobierno que tendrá como característica fundamental el hacer participar en todos los ramos de organización municipal.

2.- La ejecución del mismo plan en éste punto es importante precisar que en la mayoría de las veces se requiere la participación de los sectores sociales y privados para impulsar al desarrollo del municipio y con éste el cumplimiento del propio plan.

La planeación municipal como puede observarse es un problema de índole técnica-jurídica que implica la facultad a nivel de constitución federal o local de darle soporte normativo a ésta función de carácter municipal, es decir, ser de la idea de que-

la planeación Municipal como acto de gobierno tiene que estar señalada en los supuestos de atribución municipal.

En éste plan municipal tienen que estar señalados los problemas que afronta la organización municipal, así como sus probables alternativas de soluciones. Toda vez que el municipio a través de su ayuntamiento plantea las posibilidades y establece el punto de referencia para el impulso y desarrollo municipal.-- Todo ayuntamiento tiene como premisa principal la de aprobar el marco normativo que ha de dirigir la vida municipal en éste -- Plan; en muchas de las veces también se señala los compromisos que tiene a su cargo la administración estatal o federal con referencia al desarrollo municipal; ahora bien consideramos si -- guiendo el criterio 115 de nuestra carta magna que es necesario la autonomía del gobierno municipal. Para poder realizar sus fi nes primordiales y únicamente en los ramos de la actividad mu nicipal que considere, éste podrá convenir con el gobierno esta-- tal o federal en su caso.

El 115, en su fracción tercera, tercer párrafo, señala que los municipios del mismo estado, previo aviso acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para un fi n concreto en la realización de un servicio público determinado, éste -- tiene que estar previsto en el plan.

Todo plan de gobierno municipal tiene una vinculación muy estrecha con los entes del gobierno federal y estatal sobre todo por ser quienes apoyan en forma directa a la actividad mu nicipal y que tiene que aprobar ésta vinculación directa, es el -- ayuntamiento.

Es de observarse lo siguiente: que hay planes federales y estatales que ingieren sobre la actividad municipal por que como reza el 115 en su primera fracción se señala que el municipio será la base del territorio de los Estados estos son integrantes de la federación, por lo tanto diremos; que tanto la legislación federal y local en el campo de la aplicación el municipio tendrá plena vigencia.

### 1.3.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La estructura de la normatividad que regula la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, tiene origen en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115; en ella se consigna los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios del país y de como se encuentra integrado su gobierno entre otras.

La propia constitución dentro del respeto irrestricto a la soberanía de los Estados, establece el principio de que los Estados, a través de sus legislaturas locales, incorporadas a sus constitucionales y leyes locales las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales de acuerdo a las particularidades geográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran.

Si partimos de éste origen el marco jurídico general del municipio está integrado:

1.- A nivel federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

2.- A nivel Estatal, por la constitución de cada Estado, - así como por diversas leyes reglamentarias.

3.- A nivel Municipal, por el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos y circulares, así como las disposiciones administrativas de observancia general que expide cada uno de los ayuntamientos con base a las leyes locales.

El ayuntamiento, así nos muestra la carta magna que tendrá personalidad jurídica, ésto implica tener derechos y obligaciones frente a terceros, así como señala los servicios públicos a sus cargos, según fracción tercera del mismo 115, también regula su hacienda municipal que comprende las siguientes partes:

1.- Lo señalado por el propio ayuntamiento

2.- Lo señalado por el congreso local y

3.- La participación federal que le corresponda de acuerdo con el convenio fiscal de la federación (art. 2do.) que es celebrado entre el gobierno federal y local, con la participación en éste último de los Municipios integrantes del mismo.

Así también señala que entre el municipio y el gobierno local o federal no habrá autoridad intermedia, ya que el municipio es obra del gobierno de acuerdo con el artículo de referencia y tiene la facultad de establecer y organizar su propio desarrollo urbano, su sistema ecológico y ordenamiento de vida.

Como es de observarse el 115 regula la institución Municipal de una forma general y como lo hemos señalado en los demás niveles las leyes locales y Municipales. En las constituciones locales se sigue el criterio del 115 por ser éste el ordenamiento que señala de una forma más específica las atribuciones y facultades del ente Municipal.

Las leyes locales expedidas por el Congreso Local originan la vida interna de los Estados y considerando también dentro de los círculos son parte integrante del gobierno local, cuando observamos que hay leyes Federales de aplicación al Municipio, en éste supuesto nos encontramos con el fenómeno de la concurrencia en los diversos niveles de gobierno, esto implica que tanto el Estado Federal como los otros niveles de gobierno tengan que realizar funciones muy concretas sobre la administración y desarrollo Municipal.

Aunque la concurrencia o fenómeno Jurídico Político implica que el Municipio participe como tercer nivel del Gobierno en los programas locales y federales. El Municipio en su esfera de competencia hace cumplir los ordenamientos federales y locales, por lo que es importante precisar que en muchas de las veces un programa de gobierno municipal contrapone con un local o federal: en éste sentido diremos que prevalece el de la idea estatal y federal sobre la ingerencia municipal.

Como es de observarse el Municipio está sujeto a disposiciones federales y locales por lo que consideramos que es necesario establecer un ordenamiento local de las atenciones o facultades exclusivas del municipio partiendo de una base de im-

portancia como es la autonomía municipal.

Efectivamente el Municipio a través de su Ayuntamiento establece su marco normativo de actuación pero encontramos que está sumamente limitado de acuerdo con lo que hemos expuesto.

Todo municipio para poder impulsar su desarrollo en necesario que tenga plena economía de gestión, hoy en día se encuentra sumamente limitado por razones supuestas.

#### 1.4.-- LA PLANEACION MUNICIPAL, EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO-POLITICO.

En el sistema mexicano y como en cualquier país que pretende salir del subdesarrollo, debe plantearse objetivos que señalen direcciones a alcanzar a través de mecanismos y estrategias propias de acuerdo a los recursos y tecnologías empleadas.

Es por eso que en las exigencias de nuestro sistema ha sido necesario partir bajo una base debidamente establecida, con propósitos centrales, congruentes, que tengan como resultado el mejorar la sociedad.

Todo esto es a través de un Plan Nacional de Desarrollo que por mandato de la ley de planeación realiza el ejecutivo federal al inicio de su gobierno durante los seis primeros meses de haber tomado posesión.

Dicho plan como exigencia primordial es de hacer congruentes las acciones del sector público; crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores privado y social,-

y coordinar la de los tres niveles de gobierno, integrando el esfuerzo de la sociedad para obtener los fines del desarrollo para el país.

Para cada una de las entidades federativas existe una ley-estatal de planeación que es la que establece el marco jurídico básico; pero para instrumentar el plan se requiere de poner en juego a otros mecanismos, éste instrumento jurídico complementario a la ley lo constituye el Convenio de Desarrollo a celebrarse entre el titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos en su calidad de autoridades de los municipios que conforman al propio Estado. Este documento se asemeja al que se denomina CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, que es establecido entre el Gobierno Federal y Estatal, se podrían concretar las acciones que desarrollarán los Gobiernos estatal y municipal, que es una forma de formalizar los compromisos entre ambas órdenes de gobierno, para tender al desarrollo integral de los municipios.

El convenio de Desarrollo Estado Municipio contiene los siguientes requisitos:

1.- Antecedentes de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, disposiciones que indiquen el objeto del Convenio, el tipo de acciones a través de que órganos de la administración pública estatal se concertaría.

2.- Una sección aparte donde señalaría la descripción, finalidad y alcance de la planeación en los niveles estatal y municipal de gobierno.

3.- Los Comités de planeación para el desarrollo tanto es tatal como municipal, es recomendable agregar o incorporar los apoyos que se presentarian para su funcionamiento adecuado así como el compromiso de ambos para realizar todas las adecuaciones Jurídico, Administrativas.

4.- En otro apartado subsecuente es la formulación de com promisos por parte del Ejecutivo Estatal, para promover políti cas permanentes de descentralización de acciones y programas hacia el gobierno municipal con el fin de fortalecer la capaci dad rectora de su jurisdicción.

La parte importante del clausulado del convenio lo forman la especificación de los programas de desarrollo integral, que son establecidos entre los gobiernos estatal y municipal, que se haría una descripción de los programas de acuerdo a su natu raleza y a las características que los hacen a fines con las - diversas acciones del Gobierno del Estado.

Como anexo se incluirán las modalidades de financiamiento de los programas, su administración, operación y conservación de obras, así como: las normas de revisión y evaluación del - convenio, y el establecimiento de sanciones o algún otro meca nismo a aplicar en caso de incumplimiento por las partes.

## EL PLAN DE DESARROLLO EN EL AMBITO MUNICIPAL

Los Ayuntamientos que gobiernan a los Municipios de un Estado tienen la posibilidad de participar en la planeación nacional Estatal, a través de propuestas, y presentando esquemas que contengan prioridades y problemas de carácter municipal a través de COPLADE.

Para poder formular un Plan Municipal de Desarrollo, es necesario que los ayuntamientos convoquen a foros de consulta popular, tomen en consideración los resultados de éstos, incorporen sus planteamientos y presenten a través de COPLADE las demandas y necesidades que deben tomarse en cuenta en el plan estatal de desarrollo.

Los ayuntamientos al integrar el Plan Municipal y sus programas correlativos, deben incluir los planteamientos formulados por la administración pública municipal y la planeación de las actividades y servicios públicos municipales que realizará cada municipio de acuerdo a sus propios recursos.

Con la planeación municipal, se busca determinar que obras o servicios son prioritarios y organizar la optimización de los recursos con que se cuenta. Es de saberse que el gobierno municipal es de recursos limitados, pero sus acciones repercuten en forma inmediata en la satisfacción de las necesidades de la población.

Los objetivos de éste nivel de gobierno son:

1.- En primer lugar incorporar a la población en las ta -

reas de desarrollo, socioeconómico de la comunidad.

2.- Integrar las propuestas de demanda y prioridad que intentan resolver problemas en bien de la comunidad.

3.- Integrar las demandas prioritarias municipales que han de planearse al COPLADE.

4.- Formular en forma sistematizada los programas operativos tanto coordinados con los otros niveles de gobierno.

Corresponde al Municipio canalizar los recursos federales o estatales a la solución de las prioridades de éste, para lo cual los instrumentos indispensables son: EL COPLAM y el Convenio de Desarrollo Estado-Municipio.

#### INTEGRACION DEL PLAN MUNICIPAL

El Plan Municipal de desarrollo debe ser el documento que contenga programas y necesidades, orientaciones y prioridades por lo que es necesario que exista un método para integrarlo por lo que a continuación describiremos parte de éste método.

Como primer paso es la identificación de necesidades básicas municipales, para formular éste catálogo se requiere hacer un diagnóstico de la situación en que se encuentra el Municipio, y conocer sus necesidades no satisfechas. El diagnóstico podrá basarse en la información básica del Municipio y que pueda catalogarse como sigue:

1.- Tomar en cuenta las características generales del Muni

cipio, como es, extensión territorial, ubicación, población, etc.

2.- También se tomará en cuenta el medio físico, topografía, agua, clima, temperatura, etc.

3.- Su demografía, población total, población económicamente activa entre otras.

4.- Tomar en cuenta el equipamiento urbano, educación, salud, abasto, recreación, condiciones de vivienda y transporte.

5.- Así también debe tomarse en cuenta la infraestructura y Servicios públicos; como: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, correo, teléfono, telégrafo, radio, etc.

6.- Además se observará la infraestructura de comunicación terrestre, como es carretera, ferrocarril, aeropuerto, etc.

7.- También se tomará la regularización de la tenencia de la tierra, propiedad ejidal, comunal, privada, estatal y municipal.

8.- Sus actividades económicas primarias como son: (agropecuarias pesqueras); secundarias: (extractivas, industriales de transformación y de construcción; de terciarias: (comercio y de Servicios).

9.- Otro aspecto que debe tomarse es el medio ambiente, patrimonio cultural, artístico e histórico; parques naturales, flora fauna, etc.

10.- La administración Municipal, organización, coordinación, con otras entidades; presupuesto y prestación de servicios públicos municipales.

11.- Necesidades de comunidad, aspectos hacendarios, financieros administrativos y jurídicos, etc.

Como segundo paso dentro del proceso de planeación, es plantear los objetivos.

Estas actividades son las que se pueden realizar en el seno de COPLAM, es conveniente señalar que son los más importantes y requieren de un grado mayor.

Si el Plan Nacional, establece las grandes líneas de política y el nivel Estatal las hace más específicas en el Municipio, el mayor esfuerzo se realiza, para establecer programas concretos.

Entendido la planeación como un proceso y una vez planteados y priorizados los objetivos, a continuación será el cálculo aproximado de recursos y tiempo necesario para cada acción, obra servicio programado; también el tipo de programa financiero y personas responsables a realizar.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2.- DESARROLLO MUNICIPAL

#### 2.1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS

Para concluir de manera formal un concepto sobre municipio, institución importante y fundamental del desarrollo Estatal y Federal, he seleccionado tres definiciones, que por su especial naturaleza nos proporcionarán el material necesario para lograr una mejor comprensión del presente trabajo.

1.- La que proporcionan los tratadistas de la Enciclopedia Británica, clasificada como de tipo naturalista; por considerar que el municipio surgió en forma espontánea y como la única que facilita la satisfacción de las necesidades fundamentales de carácter social: "EL Municipio es una sociedad necesaria, orgánica, total y establecida en un territorio determinado, que tiene como personalidad jurídica definida la realización de fines públicos, que trascendiendo de la esfera de la familia, no llegan, sin embargo, a las que se desenvuelven en otras entidades de carácter político".<sup>1</sup>  
(Estado o República)

Como se puede notar si le hacemos un análisis descriptivo a la definición antes descrita obtendremos las siguientes partes:

1.1.- El Municipio es una sociedad natural necesaria, es -

1.- Tomo 20, pág. 215 de la Enciclopedia Británica.

decir, que el Municipio sin aceptar que ésta sea propiamente o no una sociedad, existe, por ser la única forma de que los humanos practiquen sus relaciones para poder convivir con sus semejantes.

1.2.- El Municipio es una sociedad orgánica, es decir, que ésta institución es un órgano que en relación con otros desempeña una función vital e importante.

1.3.- Que el Municipio es una sociedad total, o sea que el Municipio dentro del contexto social, es un todo indivisible, por considerarse la célula del Estado.

1.4 El Municipio cuenta con un Territorio determinado y con características propias e indispensables, así también manifiesta que éste al igual que la Entidad y República debe contar con un territorio circunscrito.

1.5.- Que el Municipio tiene una personalidad Jurídica definida, por poseer una forma de carácter moral, formada por un conjunto de individuos con todos los derechos y obligaciones, al igual que las personas físicas y morales.

1.6.- Y que al Municipio persigue fines propios, por lo que hace que pueda alcanzar dichos fines de ésta institución perfectamente definida y trate con sus esfuerzos propios de alcanzar las realizaciones de sus propios objetivos que le corresponden.

2.- La segunda definición es la que puede configurar dedu-

cida del Art. 115 constitucional federal vigente: "Los Estados-adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno repúbli-  
blicano, representativo, popular, teniendo como base de su divi-  
sión territorial y de su organización política y administrativa,  
el Municipio libre conforme a las bases siguientes:

1.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento -  
de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia en-  
tre éste y el gobierno del estado".

Pasando por alto los ordenamientos señalados a los Estados  
con que se inicia el Art. 115 nos ocuparemos de aquellos que se  
refieren concretamente al Municipio, de las cuales analizaremos  
las siguientes partes:

2.1.- Que el Municipio con relación a los Estados y a la -  
Federación, es base fundamental en su división territorial, és-  
ta afirmación es determinante en cuanto que el Municipio es nú-  
cleo estructural y elemento celular de toda entidad federativa-  
así como de la federación.

2.2.- Que el Municipio es la base de nuestra organización-  
política y administrativa; al considerar que el Municipio es el  
cimiento de su organización política. En primer lugar, debemos-  
entender que si el término política se refiere a un buen gobier-  
no, no podría ser menos que el Municipio por ser la base de to-  
da organización gubernamental del Estado. Comentario semejante-  
podemos hacer al referirnos al término administrativo que se -  
inicia después de la afirmación política, ya que el gobierno re-  
presentante y el Municipio es la base de ese gobierno represen-  
tativo.

2.3.- Nuestra municipalidad, es un municipio libre, ésta afirmación nos autoriza a demandar en primer lugar a que se cumplan realmente los principios legales y a exigirlos, colaborando de tal manera a su realización.

2.4.- La cuarta parte de nuestro análisis se refiere a que la forma de gobierno Municipal debe ser por medio de un ayuntamiento: es decir que por medio de una corporación integrada por un alcalde y varios concejales, en otros términos, por un presidente Municipal y por una asamblea municipal, ésta forma de gobierno apunta únicamente la existencia de dos órganos: El Ejecutivo y Legislativo sobreentendiéndose que así lo sea en el orden de la enumeración, pudiendo nosotros apuntar que en Ayuntamiento nos hace referencia al poder u órgano judicial, que en igual categoría debe figurar en todo gobierno total.

2.5.- Que el Ayuntamiento debe ser electo en forma popular directa; ésta modalidad popular directa deja entrever que existe entre otras formas una popular indirecta, pues diremos que la forma o modalidad de la elección es cuando la ciudadanía personalmente es la que elige, no así, es la indirecta cuando el elector nombrado o electo por el pueblo en forma personal, tiene la facultad de nombrar a sus colaboradores para tal fin.

2.6.- Finalmente, al parecer incesariamente, se hace una prevención categórica de carácter imperativo cuando se concluye diciendo que entre el Municipio y el Estado No había ninguna autoridad intermedia y en principio cabe suponer que así sea, pero, acudiendo a los motivos del legislador constituyente, cabe afirmar que ésta prevención se agregó para borrar de

la mente del pueblo que iba a conocer por primera vez ésta legislación, que por ninguna razón volvería las perfecturas parliólicas del nefasto recuerdo, que el gobierno porfirista constituyó antes del 5 de febrero de 1917.

3.- En ésta definición incluimos la que señala la ley orgánica Municipal del Espiritu Santo, de la República de Brasil, - que el Municipio "Es una circunscripción Territorial del Estado determinado por la Ley", como base primaria de organización política representativa y además de una unidad territorial con un gobierno propio, una colectividad formada por intereses comunes y con relaciones naturales de carácter local".<sup>2</sup>

Siguiendo el sistema de análisis de éste capítulo, resaltaremos lo importante de ésta definición.

3.1.- Que el Municipio es una circunscripción, es decir, - una división administrativa del territorio del estado, determinado por la ley: ésta parte de la definición es importante - pues se afirma; que la Ley: ésta parte de la definición es importante pues se afirma, que la ley considera al Municipio como una creación suya y no de carácter natural como fué la primera definición.

3.2.- Que el Municipio es base primaria de organización política: ésta segunda parte de ésta definición es semejante a la que señala el Art. 115 constitucional con la diferencia de - que esta enuncia el término político.

3.3.- Que el Municipio cuenta con un gobierno propio, -

aquí advertimos cierta semejanza con la tercera parte de nuestra definición, en cuanto que afirma que nuestro municipio es libre, dejando a entender que si es libre, cuenta con un gobierno propio surgido en ambos casos por voluntad popular propia.

3.4.- Que el Municipio es una colectividad formada por intereses comunes y relaciones naturales de carácter social, ésta parte dada la extensión del concepto amerita subdividirla; comentando que el Municipio es una colectividad; por el uso del término colectivo ya que se considera ser un avance, en vez de calificar al Municipio como una sociedad como lo hacen los tratadistas de la primera definición, puesto que el término ya es más adecuado; se dice también, que es una colectividad formada por intereses comunes y es natural que así, lo sea cuando éstos se refieren a los de toda municipalidad; y finalmente se dice que la colectividad se forma por relaciones naturales de carácter local, ésta parte también es de suma importancia pues no obstante que en la primera parte se dijo que el Municipio es una creación legal, aquí se afirma que es una de las causas formativas del Municipio. Son las relaciones naturales de carácter local, es decir, ajenos a la voluntad del hombre y como consecuencia de la Ley.

4.- Tomando en cuenta algunos elementos de las tres definiciones que hemos señalado, trataremos de formular una de acuerdo con nuestro punto de vista personal, "El Municipio es una colectividad, establecida en un área territorial del Estado surgido en primer lugar a causas naturales y sancionado posteriormente por la Ley, constituyendo la base primaria de su organización política, administrativa, económica y social que

cuenta con un gobierno propio, voluntad de la colectividad que lo integra y semejante a cualquier otra entidad federativa del País, con intereses propios y compartiéndolo además con los generales de las instituciones de las cuales forma parte de una vecindad integral".

Haciendo un análisis con sentido crítico a ésta definición obtendremos que:

4.1.- El Municipio es formalmente una colectividad, es decir es un conjunto de personas con derechos establecidos por causas de carácter interno.

4.2.- El Municipio se encuentra establecido en un área territorial del Estado. Esta afirmación nos señala las siguientes relaciones de territorialidad: dentro del área de la federación en que se encuentran los Estados Federativos y dentro de éstas se encuentran los Municipios.

4.3.- El Municipio surge por causas naturales, es decir, obedeciendo a causas ajenas de la voluntad del Estado y de la ley, también se puede decir que es un mandato imperativo de la naturaleza y de la sociedad.

4.4.- Que una vez creado el Municipio por causas naturales, ésta creación fué sancionada por la ley, considerándolo así históricamente en forma universal; ya que primero se imponen las causas valederas y ante los valiosos la ley, para hacerlas de carácter obligatorio en general.

4.5.- El Municipio es la base primaria de la organización

del Estado, en sus cuatro aspectos esenciales como son: Política, Administrativa, Económica y Social; ateniéndose a que el Municipio es base social del Estado con referencia a la población, por perseguir fines propios y que es considerado como base para cualquier estudio y planeación de necesidades fundamentales de un población.

4.6.- El Municipio cuenta con un gobierno propio semejante a la de cualquier entidad federativa, y así como de la federación a la que forma parte.

4.7.- El Municipio persigue intereses comunes propios exclusivos del mismo por lo que es responsabilidad del Municipio de lograrlos con esfuerzos propios, independientemente de la colaboración del Estado o Federación.

4.8.- También podemos afirmar que además de que el Municipio persigue intereses comunes; también comparte con los intereses generales del Estado y de la Federación de los cuales es unidad integral. Esta participación del Municipio obedece al principio de que ésta institución al igual que el Estado y Federación en conjunto forman un todo y que por lo mismo hay colaboración entre si en los fines generales, resolviendo cada quien sus intereses a fines, por todo lo antes afirmado en las definiciones, proponemos que debe entenderse que cada municipio es libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad Jurídica propia en términos del Art. 115 constitucional de los Estados Unidos Mexicanos compartiéndolo únicamente con aquello que equitativamente corresponde a las demás entidades, sin que-

ésto implique un abuso de Jerarquía estructural.

## 2.2.- ORIGEN HISTORICO DEL MUNICIPIO

De acuerdo con la mayoría de los autores sobre el origen, afirman que éste nació de la antigua Grecia y que posteriormente se fue perfeccionando en Roma con el tipo de un Municipio Urbano.

Esta afirmación la corrobora Munro; cuando dice "Roma como Ciudad no es menos maravillosa que Roma como Imperio". En efecto el sistema que cedió a Roma, hizo que se le considerara como la Ciudad más populosa y la mejor gobernada del mundo entero.

Teniendo en cuenta que el Imperio Romano se extendió por todo el mundo entonces conocido, cabe mencionar que donde quiera que conquistó llevó su sistema municipal para que se gobernara igual en todos los pueblos que iba dominando, pues no hay que olvidar que Roma no esclavizó todo, si no que al conquistar únicamente implantaba su sistema de gobierno, imponiendo sus leyes cuyos textos eran en Latín y su idioma difícil de interpretarse ésto hacía que ésta circunstancia fuera otra forma más de sucesión.

Cuando España quedó sometida bajo el Imperio Romano, el tipo de Municipio también fue implantado como es de suponerse, pero al paso del tiempo la forma original de ésta institución va recibiendo las influencias como es natural, de los pueblos sojuzgados, entre otras, la Visigoda o Germánica; la Mora o Ara-

be y los nativos peninsulares que es de considerarse también - ésta influencia. Dentro del sistema Municipal Romano-Español, - lo extraordinario que sufre ésta institución es la modalidad - que se imprimió al Municipio, cuando después de ocho siglos de - dominación, los Insurgentes Españoles al ir recobrando aldea - tras aldea y al abandonarlas para continuar la lucha, la organi - zación, bajo el sistema Municipal, pero sobre todo y aquí lo - más importante, para nuestro estudio, mediante la forma de que - cada aldea pudiera gobernarse en forma AUTONOMA y por lo tanto, - subsistir, defenderse y cooperar en la lucha por independizar - a España del dominio Arabe, cedió al fin; la alcanzaron median - te ésta táctica.

El trasplante de Municipio en América; el Municipio que - los Españoles trajeron a estas tierras, es ya un Municipio que - había recibido distintas modalidades o circunstancias que seña - laremos a grandes rasgos desde el Imperio Romano hasta la con - quista.

En el Municipio Romano, los dedicados sobre éste aspecto - afirman; que floreció en Roma, revistió las características de - un Municipio tipo urbano, legislación que sirvió de modelo para - irlo implantando en los pueblos que conquistaron. Como es lógi - co suponer surgió el tipo familiar Romano, donde el paterfa - milia era a la vez gobernante de la familia y sacerdote de la - misma; el gobernante del Municipio Romano lo fue también gober - nante de la Ciudad y sumo sacerdote de la misma.

Este tipo de gobierno era al principio exclusivo de la cla - se privilegiada de Roma y de los patricios; pero a partir del -

triumfo de los plebeyos que son considerados como esclavos, aceptarse las leyes de las doce tablas, ambas clases se fusionaron y así surgió el verdadero Pueblo Romano, Después de haberse integrado por patricios y plebeyos evolucionó así también como su sistema de gobierno que dieron origen a los duumviri (dos varones) o quatuorviri (cuatro varones) que realizaban las funciones Cónsules de Roma; tanto administrativas como Políticas superiores con sus aediles, quaestores censores que al pasar el tiempo resultaron así las designaciones de algunos cargos Municipales en nuestros días.

En este breve desarrollo nos permite ver algunas de las más importantes raíces del Municipio, que los Romanos llevaron a España y que tiempo más tarde los Españoles trajeron a América.

Algunas influencias que sufrió el gobierno Romano en España a la caída de éste Imperio fue cuando España sufrió la invasión de los visigodos que eran de origen germánico y quienes poco les permitió el sistema de gobierno de España y de aquí que escasa influencia aportaron a éste sistema durante su dominación, al fusionarse estos pueblos de visigodos con los Hispano-Romanos dieron como origen las leyes y los sistemas de gobierno que actualmente se observan, todo fue con el fin de dar lugar a un solo derecho y a un solo sistema que fue para ambos pueblos clásicos de España.

Al lograrse ésta unificación, España es invadida por los Musulmanes, árabes o moros, pueblos de escasos conocimientos Jurídicos no así en las demás ciencias y en las artes, razón

por la cual que los visigodos, poco influyeron al sistema Municipal Español, a no ser de algunos vocablos para designar algunas autoridades municipales, Alcaldes, Alguacil, etc.

Con éstas escasas influencias visigodas y árabes, el Municipio Español llega al momento histórico, en que por circunstancias que ya señalamos nace la autonomía del Municipio, que imprime singular prestancia a éste sistema de gobierno que en 1519 al ser traído a tierras de América, pocas influencias habrá de recibir también al contacto y aplicación con los pueblos aborígenes, incluyendo al pueblo Azteca que prevalecía a la llegada de los Españoles en América.

### 2.3.- ORGANIZACION MUNICIPAL DEL IMPERIO AZTECA

A pesar de ser un pueblo Náhuatl o Azteca fue el pueblo que más relaciones tiene con los conquistadores españoles. Señalaremos algunas formas de su gobierno.

La organización gubernativa del pueblo Azteca a la llegada de los Españoles era similar a la organización Griega o Romana en sus primeros tiempos, como lo señala "Aguirre Beltrán".

El llamado y muy mal llamado Imperio Azteca, no era sino una federación de tribus cuyos patrones típicamente Americanos que todavía se hallaron presentes a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas; México, Texcoco, Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino sencillamente el asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran marcados sino simplemente jefes militares electos por un consejo de jefes.

El llamado nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapan, se encontraban en idénticas situaciones, como también lo estaban la confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcala y Cholollan".<sup>3</sup>

De la narración anterior se puede observar que los pueblos más adelantados de éstas tierras habían apenas llegado a la organización tribal pero a la llegada de los españoles; siendo semejante la organización de los principales pueblos aborígenes de América, únicamente nos ocuparemos para investigar la organización gubernativa social y económica del Pueblo Azteca.

El Calpulli o Clan: Tomando como base de la idea del Lic. Ochoa Campos describiremos a éste conjunto humano "El Calpulli constituyó sociológicamente, la base de la propiedad colectiva del trabajo agrícola y en general de la producción.

El Calpulli es nuestro clan elevado por obra de la sedentaria a la categoría de Municipio Rural primitivo. Era el Calpulli una alianza de familia para trabajar la tierra en común, que ocupaba un determinado territorio bajo la autoridad de un jefe denominado CALPOLLEC o TEACHAN, designado por el consejo del Clan.

El Calpullec o Teachan era considerado funcionario que tenía que ser el más anciano y el mejor de todos los calpulli, de carácter vitalicio, es decir por toda la vida si cumplía fiel-

mente su cargo y a su muerte eligieran a otro. De acuerdo con sus funciones era un cargo semejante al del Presidente Municipal vitalicio del pueblo rural.

Este "ALCALDE" Azteca tenía las siguientes funciones:

- 1.- Vigilar el cultivo y el orden del Calpulli.
- 2.- Cuidar de la seguridad de su comprensión.
- 3.- Impartir Justicia.
- 4.- Velar por el culto de los dioses y antepasados.
- 5.- Vigilar el régimen agrario.

Otros funcionarios de no menos importancia era TECUHTLI: - el señor o abuelo; cargo que por elección se daba por méritos - a hechos de guerra y no hereditarios. En un pueblo bélico no podía faltar éste cargo militar y sus funciones eran:

- 1.- Cuidar del adiestramiento de los jóvenes en el Tepochcalli- (Escuela del Pueblo).
- 2.- Capacitaba sus tropas en las batallas.
- 3.- En él recobra el honor de transportar el estudiante del mérito.

Otros de los funcionarios de menos importancia del Calpulli, encargados de diversas ramas de la administración eran:

- 1.- LOS TEQUITLACOS, encargados de dirigir el trabajo comunal.
- 2.- LOS CALPIZQUEZ, recaudadores del tributo.
- 3.- LOS TLAYACANQUES, cuadrilleros (capataces).
- 4.- LOS TLACUILOS, escribanos o pintores de geroblíficos.
- 5.- LOS TOPILES, gendarmes.

Los sacerdotes, Médicos o hechiceros, encargados del mantenimiento sociológico del grupo.

Las características de los funcionarios aztecas de manera general era:

- 1.- Mediante elección.
- 2.- Por toda lavida si cumplía bien su encargo

Resumiendo ésta breve descripción de los sistemas guber -  
nativos aztecas que se consideran semejantes a los Municipales,  
observamos los siguientes puntos esenciales:

Que el Calpulli surgió después de que el pueblo azteca dejó la vida errante.

Que el Calpulli se formó de varias familias emparentadas -  
por la sangre, por la modalidad del dialecto y por el trabajo -  
de la misma tierra.

Que la reunión del Calpulli formó la tribu o Estado y que -  
la reunión dió lugar a la confederación de tribus o República.

Según la opinión de Moises Ocho Campos en su obra "La Re -  
forma Municipal" y que compartimos, no existieron en el llamado  
Imperio Azteca reyes o monarcas, sino funcionarios vitalicios -  
electos entre los ciudadanos destacados.

Otra interpretación importante obtenida de éste trabajo es  
la que existió en éste pueblo Azteca destacando las dos legisla

ciones del Municipio Urbano de Tenochtitlan y la del Calpulli-  
o Municipios Rurales de tipo agrario.

De la ciudad de Tenoschtitlan lo más sobresaliente es la -  
siguiente expresión de Don Manuel M. Moreno. "Estaba dotado de-  
un impulso vital, la ciudad de México -como también se llamaba-  
que pronto adquirió las proporciones de una gran urbe Munici -  
pal"<sup>4</sup>.

#### 2.4.- PRIMER MUNICIPIO DE AMERICA

Es en nuestro país donde se establece el primer Municipio-  
propiamente y al mismo tiempo en la América, cuando Hernán Cor-  
tés lo establece por necesidades de carácter personal el 22 de-  
abril de 1519, en un paraje denominado QUIAHUITLA situado den-  
tro del perímetro que hoy ocupa el Edo. de Veracruz.

Esta fundación del primer municipio constituyó sin querer-  
un gran acontecimiento político-jurídico en éstos lugares, por-  
las habilidades propias de Hernán Cortés que les eran necesi -  
rias para poder continuar la conquista; un poder legal que ha -  
bía perdido al salir de la Isla que sin el consentimiento del -  
Gobierno de Cuba Diego de Velázquez, organizador de ésta que -  
era la tercera expedición, para descubrir nuevas tierras.

Para lograr el poder legal que necesitaba, era indispensa-  
ble crear una autoridad que se le concediera y esa autoridad de-  
bía de ser una de carácter Municipal, según lo aconsejaban los  
principios Jurídicos Españoles, pues cabe aclarar que Hernán --  
Cortés había sido estudiante de Derecho en la Universidad de Sa  
4.- Cita de Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, Pág. 43

lamanca, España; estudios que más tarde abandonó por su carácter inquieto y aventurero. Pero para contar con dicha autoridad, era necesario e indispensable una población Española, y que al no existir había que establecerla aunque fuera en forma artificial. Así fué como Hernán Cortés ordenó levantar en el lugar una serie de chozas hechas con materiales rústicos y hasta de ramas para simular el caserío dejando en el centro del mismo el espacio para una plaza pública con su pocota (poste donde se exponían las cabezas de los justiciados) y, en sus alrededores una horca, tal como lo ordenaban los cánones; posteriormente se distribuyó a la tripulación en cada choza al dar el toque de campana salieron a la plaza para realizar una asamblea a fin de nombrar a las autoridades de la comarca improvisada, mediante elección popular, fué así como se estableció el primer Municipio que se llamó mas tarde la Villa Rica de la Veracruz por haber sido un viernes santo 22 de abril de 1519, resultando poderes del gobernador, Capitán, general y justicia mayor, cargos que el permitieron legalmente continuar la conquista que se había propuesto en nombre directo del Rey de España sin la intervención del gobernador de Cuba.

## 2.5.- EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA VILLA RICA DE VERACRUZ

El gobierno electo en esta Villa, quedó integrado de la siguiente manera:

ALCALDES ORDINARIOS

REGIDORES

ALGUACIL MAYOR

CAPITAN DE ENTRADAS

MAESTRO DE CAMPO

ALFERES DEL REAL

TESORERO

ESCRIBANO

Para finalizar, éste acontecimiento que resultó afirmati -  
vo; comenta Orozco y Barra que, "Por medio de éste artificio fo  
rense, el carácter de expedición cambió por completo. En el - -  
País había una colonia Española, conforme al régimen Municipal-  
de Castilla, la puebla que no conocía más superior que al sobe-  
rano y lo representaba legítimamente, el Regimiento de Villa; -  
los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que  
ninguna autoridad pudiera en ella mezclarse; como vecinos de la  
puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comu-  
nal, sujeta directamente a la justicia mayor"<sup>5</sup>.

Estos primeros funcionarios Municipales, en su mayoría -  
aventureros y casi analfabetas, ya que en posesión de sus car -  
gos, otorgaron a Hernán Cortés en nombre del Rey de España que  
en ese entonces era Carlos V, los cargos de Justicia mayor ca -  
pitán general del Ejército; de éstos dos cargos el de justicia-  
mayor colocaban a Cortés en defensor legal de la autonomía del  
Municipio que posteriormente se formaron en España, fué en la -  
medida que los insurgentes Españoles iban recobrando su terri -  
torio que los moros o árabes les habían arrabatado; allá, se es -  
tablecieron los municipios para recobrar sus territorios pro -  
pios; aquí se establecían para apropiarse territorios ajenos, -  
no cabe duda que las instituciones no dependían de si mismas, -  
sino de la calidad de hombres que las utilizan.

## 2.6.- PRIMER MUNICIPIO EN EL VALLE DE MEXICO

Cuando al fin desafortunadamente había caído la gran Tenochtitlán en manos de los Españoles y de sus aliados los Tlaxcaltecas, después de setenta y cinco días del glorioso sitio, el 13 de agosto de 1521, el entonces ya conquistador de México, Hernán Cortés, dispuso que en tanto la ciudad quedaba en condiciones de ser habitada ya que como lo describe, patéticamente el historiador Jesus Galindo y Villa, era solo Tenochtitlan: "Montones de cadáveres, edificios desmoronados, desolación y muerte"<sup>6</sup>, se establecieron provisionalmente el Ayuntamiento de la ciudad, en una población aledaña llamada Coyoacán; es de suponerse que ésta hipótesis por falta de datos se cumplirá oportunamente.

## 2.7.- EL PRIMER MUNICIPIO METROPOLITANO

Cuando las condiciones sanitarias y de seguridad de la destrozada Tenochtitlan lo hicieron posible, se inició la reedificación entonces cabe también suponer que una vez que sucedió, el Ayuntamiento establecido en forma provisional en Coyoacán, se traslado a la ciudad de México; funcionando al principio en las casas del: "Magnífico Señor Hernán Cortés, como se asienta en una de las actas de Cabildo el día 8 de marzo de 1524.

Pero es hasta el mes de octubre de 1528 cuando el Cabildo de la ciudad sesionó en sus propios locales.

6.- Cita de M. Ochoa La Reforma Municipal, pág. 113

Pasando por alto la organización del Municipio durante la Colonia y por tener escasas relaciones con los fines prácticos de éste trabajo, sólo mencionaremos un hecho de relevante importancia, que fue casi al finalizar éste período.

## 2.8.- LA INVASION DE ESPAÑA POR NAPOLEON BONAPARTE Y SUS CONSECUENCIAS EN LA NUEVA ESPAÑA

En el año de 1808, aconteció con hechos en la Metrópoli, - es decir en España, un suceso que desquició a la península y a sus colonias, y sobre todo a las de nuevo mundo: Napoleón Bonaparte, Emperador de Francia, mañosamente se había apoderado de España, y obligando a sus Reyes Carlos V y Felipe VII, abdicar el reino en favor de su hermano José Bonaparte; ésta circunstancia planeaba a la Colonia de América un grave dilema.

Primero.- Por una parte se preguntaba si la Nueva España debería seguir perteneciendo a España, intervenida por Francia.

Segundo.- Si por el contrario, la Nueva España debería mantenerse, en tanto España lograba liberarse de la invasión.

Esta situación dividía aún más a los Peninsulares de los criollos, que eran las clases que más participaban en todos los órdenes unos más que otros.

Los altos cargos del Gobierno Virreinal, del Ejército, del clero, del comercio siempre había estado en manos de los Españoles peninsulares, y los criollos hijos de los peninsulares, y los criollos hijos de los peninsulares en América, por el solo-

hecho de haber nacido en España, ocupaban los cargos de menor importancia.

El reducto del partido Español tuvo un asiento en la audiencia en el arzobispado, en la inquisición y en el comercio que controlaban los peninsulares o Españoles. Los criollos utilizaron a los Ayuntamientos como tribuna, pues contaba con la conformidad del Virrey Iturrigaray, último representante de la Corona de España antes de que los Franceses se apoderaran de España.

El Partido Español, para conservar su situación predominante pedía que se luchara.

a) Contra los Franceses, por considerar a Napoleón como enemigo a la religión católica y por la defensa que la monarquía Española reclamaba.

Unos y otros luchaban por sus propios intereses: Los Peninsulares no querían perder su privilegio; los criollos, veían llegar la oportunidad de su vida y se aprestaban para aprovecharla en todo lo posible, al fin dejarían de estar postergados definitivamente.

## 2.9.- RESOLUCION DE TRASCENDENCIA EN EL CABILDO DE LA CIUDAD DE MEXICO

La Soberanía Nacional y la Soberanía Popular, sobre éstos temas cabe mencionar la singular figura del Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México quien en la memorable sesión del Cabildo de la Ciudad

realizado el 19 de julio de 1808, con todo valor proclamaba: "La soberanía reside en la Nación representada en todo el reino y - en las clases que lo forma y con más particularidad en los tribunales superiores que la gobernaban y administraban justicia, y en los cuerpos que llevaban la voz pública, los cuales la conservarán auténtica y sostendrán con energía".<sup>7</sup>

Estos principios de la Soberanía Nacional y popular ya expuestos, más tarde serían superados por el gran Morelos en su siguiente afirmación: "El Gobierno dimana del pueblo y se sostiene del pueblo".

Tanto el Síndico Primo de Verdad y Ramos, como el generalísimo Morelos pagarían con su vida el haber sentado dentro de los Cánones de los principios esenciales de todo gobierno, estas afirmaciones que se siguen sustentando en nuestra vida política.

La interpretación del principio de Soberanía Nacional sustentando, se manifestaría en la representación del Ayuntamiento de la Ciudad ante el Virrey el 15 de agosto diciéndole: "Las juntas de gobierno y de los cuerpos respetables de las ciudades y reinos no hacen sino cumplir con la ley que mandan se consulte los asuntos arduos con los súbitos y naturales, y como en las actuales circunstancias por el impedimento de hechos del Monarca, la Soberanía se halle representada en la Nación para realizar a su real nombre lo que más convenga, las autoridades con las Municipalidades que son la cabeza de los pueblos lo que el mismo soberano hacía para cumplir con una disposición tan benéfico, útil y santa."<sup>8</sup>

7.- Cita de Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal pág. 244

8.- Cita de Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal pág. 263

En ésta interpretación de la Soberanía Nacional, ya se distingue también el principio de la Soberanía popular, como se puede observar en el texto anterior de las declaraciones.

Estas interpretaciones, que por primera vez se plantea a la luz pública y sobre todo ante el propio gobierno Virreynal, provocaron afirmación y sobre todo admiración entre los criollos y meztizos y sobresalto ante los Españoles.

Pasaron dos años más tarde, éstos mismos principios, fueron los que alentaron al padre Hidalgo y a Morelos para iniciar y continuar la lucha por la Independencia de la entonces Nueva España expidiendo Decretos y creando Leyes que hicieron realidad esos dogmas en favor de quienes por primera vez tenían derechos por el mismo hecho de formar parte del pueblo.

A continuación haremos algunos antecedentes adelantando algunos hechos que señalan que a partir de la consumación de la Independencia, hasta antes de la constitución de 5 de febrero de 1857.

a) Durante el tiempo que dura la lucha por la Independencia, y aún en la consumación, continuaron vigentes las leyes Municipales de la época colonial.

b) Como un dato curioso mencionaremos que Iturbide, durante su breve imperio que fué de 10 meses ordenó que se dejaran de aplicar las leyes municipales, es de suponerse que ésta orden no se llegó a aplicar como era de suponerse.

c) Durante el Centralismo, se legisló sobre ésta materia -

en la llamada sexta ley constitucional de las siete que creó -  
ésta modalidad gubernativa, disponiendo entre otras cosas, que-  
los Ayuntamientos fueran electos y no donados o vendidos como -  
se hacía en la época colonial.

d) Como último hecho, es digno de mencionar el gesto pa -  
triótico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, durante la in -  
tervención norteamericana de triste memoria, cuando en contras -  
te con el papel asignado por el Presidente Santa Ana "Dió el to -  
que de honor y dignidad patriótica en ésos momentos de amargura  
y asumiendo ser autoridad cuidó el orden público e impulsó la -  
defensa de la ciudad contra el ataque artero de los invasores",  
como con todo tino afirma el Lic. Ochoa Campos".<sup>9</sup>

Una vez desglosando en forma analítica cada una de sus de -  
finiciones; y habernos formado ya un concepto preciso del orí -  
gen del Municipio, pasaremos a la segunda parte del señalamien -  
to, es necesario señalar sus elementos fundamentales y así; con -  
formar la idea jurídica que por naturaleza propia será la base -  
de toda sociedad.

9.- Cita de Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, pág. 283

## CAPITULO TERCERO

### 3.-- MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION

#### 3.1.-- MUNICIPIO Y SU CONCEPCION SOCIOLOGICA-POLITICA

La finalidad de hacer mención sobre naturaleza Sociológica y Política del Municipio con el Estado es con el fin de alcanzar un sentido práctico de articulación del municipio con el Estado y no un fin solamente teórico.

Haciendo caso a los Sociólogos modernos, admitiremos la teoría de las formas sociales que distinguen dos clases de SOCIEDAD; éstas son: La Sociedad como comunidad y por otro lado - la Sociedad en sentido propio.

La sociedad como comunidad, es aquella que existe antes de que existan los individuos que la forman, la sociedad como comunidad es el todo, los que la forman y las partes.

La comunidad tiene un carácter orgánico, "No puede ser sino la sensación, el sentimiento, la voluntad de los hombres unidos entre sí",<sup>10</sup> como afirma Toennies la comunidad es obra de-- la voluntad natural, espontánea, que no se busca por que ya -- existe con su tipo característico que es la familia.

En cambio la sociedad en sentido propio, es aquella que - existe por que los individuos la forman según sus fines propuestos a lograr; éste tipo de sociedad, es obra del contrato, producto de una voluntad "ficticia", de acuerdo con sus particulares intereses que generalmente es el comercio, el cambio, entre otros.

10.-- Op. citado por A Acosta y Esquivel El Fucro Municipal.pág.44

Si relacionamos las afirmaciones anteriores podemos decir que el Municipio es una COMUNIDAD permanente, independiente de los individuos que la forman; y que a la vez éstos son transitorios por que la sociedad y la comunidad afectan al individuo en forma distinta. En la sociedad impera la voluntad del individuo, en tanto que en la comunidad rige el espíritu social; el individuo se sirve de la sociedad para satisfacer necesidades particulares sobre todo en la comunidad también; el Estado se sirve de los individuos para realizar sus altos fines que en última instancia redundarán en beneficio de los individuos, pero siempre serán logrados por el Estado para después ser distribuidos por fuentes de esos fines entre los individuos que serán siempre en forma justa y equitativa.

El Municipio es una comunidad al lado del Estado y de la iglesia, que son otras comunidades; a éste importante tema cabe hacer una aplicación interesante de la teoría de las formas sociales que el Maestro Dr. Antonio Caso hace de la Plaza Mayor de la Ciudad de México, que probablemente mal llamado Zócalo, expresando pintorescamente, "Desde luego dice, nos aparece ocupando una gran extensión del Palacio Nacional, símbolo notorio del Estado Mexicano. Al lado del palacio que fué de los Virreyes y lo es hoy del Gobierno de la República, se muestra suntuosa fábrica de la Iglesia Catedral, ambos edificios conservan a través de los siglos su propia finalidad intrínseca".<sup>11</sup>

Una comunidad es el Estado la otra la iglesia, no conserva la comuna de la ciudad su propia entidad jurídica la legislación al variar disolvió el Municipio pero subsiste el símbolo -

arquitectónico.

El hombre como ente social dotado de razón, tiene una proyección de eminente social e independientemente de que su proyección como individuo sea diferente, condición que el permite desarrollar todas sus facultades en forma indirecta con las demás personas con quien vive.

Esta tendencia de Sociabilidad se inicia en la comunidad familiar, para posteriormente pasar a la comunidad de Municipio y así llegar hasta el Estado.

En ésta serie de estrados ascendentes, cabe señalar el pensamiento de Sergio de la Garza quien dice: "Una Sociedad posterior, se apoya en la anterior, como el Municipio se funda en la familia el Estado se apoya y descansa en el Municipio y así, la sociedad posterior en su cargo está obligada a respetar la anterior, a reconocer su autonomía en todas sus actividades específicas y a suplir sus deficiencias, pero sin invadirlas, sin mutilarlas, sin frustrarlas".<sup>12</sup>

El Municipio como comunidad tiene una personalidad individual, que por sus características propias es diferente a otra comunidad de su misma especie; pero al mismo tiempo es una persona moral que se organiza por sí mismo en razón de sus propios fines que se programa alcanzar, por medio de un esfuerzo común hasta lograrlo plenamente.

12.- Francisco de la Garza El Municipio, pág. 58

En éste orden de ideas, el Municipio es una comunidad de tipo natural, cuya existencia debe ser reconocida por los individuos y el propio Estado. Gabino Fraga afirma: "El Municipio constituye una institución del Estado y éste, al organizarse, ha reconocido simplemente los derechos de las circunscripciones territoriales para manejar sus propios intereses".<sup>13</sup>

El Municipio, visto a través desde otros puntos de vista sumamente importantes, es considerado como la Universidad de la Ciudadanía, la Escuela Cívica y del Gobierno, o como Laboratorio de los nuevos sistemas de organización, de aquí desprendemos que el Municipio es todo esfuerzo conjunto de todas las comunidades para que ésta institución, organizara propiamente todos sus niveles, y así puede novelarse con las comunidades siguientes que pudieran estar mejor de todos sus avances logrados.

En conclusión, el Municipio que es consecuente de la finalidad y subsecuente del Estado, su funcionamiento favorece al mismo tiempo a la familia y al Estado, y como resultado de ésta armónica situación propia que alcance su pleno desarrollo tal vez como individuo o persona propiamente.

### 3.2.- RELACION MUNICIPAL ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad; por una parte, el municipio es autónomo y libre, como lo menciona la constitución; éstas característi -

cas son en relación a la federación, como la entidad federati -  
va. Esto se deduce por las interpretaciones al artículo 115 --  
constitucional; sin embargo, la realidad es diferente; la mayo-  
ría de las veces, por si el acaso hubiera alguna excepción en -  
el mundo, la federación adoptó una actitud paternalista con re-  
lación al municipio después de haberlo abandonado, y éste tuvo-  
que adquirir o allegarse recursos por medio de préstamos hipo -  
tecarios con instituciones particulares, viéndose insolventes, -  
con capacidad de no pagar lo que fué adquirido para solventar -  
las necesidades más urgentes, la solución que algunos tratadis-  
tas sugieren es dejar libre al Municipio para que tenga ingre -  
sos de donde le sea posible obtenerlos, con relación al Estado,  
se autojustifica su actitud cuando determina que bienes serán -  
los que en su hacienda administre, diciendo quienes podrían ser  
los que administren al Municipio (Ayuntamiento y Presidente Mu-  
nicipal); y que tengan libre disposición de los ingresos que --  
por diversos conceptos debieran llegar directamente al Munici -  
pio (Impuestos, sanciones administrativas, etc.).

### 3.3.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ

Las prefecturas en el régimen Municipal, es de importan -  
cia ver el efecto de éste renglón en la historia de nuestra -  
institución, tanto por el tiempo en que prevalecieron, como -  
por los vicios que dejó en nuestros días.

Las prefecturas o jefaturas políticas tuvieron sus más re-  
motos antecedentes en la Constitución Española de Cadiz de -  
1812, éstos funcionarios que se introdujeron en nuestro régimen  
Municipal, como consecuencia de que la Constitución Española -

las tomó de la Constitución Francesa y por conducto así estableció en nuestro País.

La Constitución de Cadiz provocó cambios muy importantes dentro de la Colonia Española; y lo que es más importante, ésta constitución sentó las bases para las características de Municipio de México, por ejemplo en el artículo 309 se dice: para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de Alcaldes, regidores, procuradores, síndicos, todos precedidos por el jefe político, donde lo hubiere, y con su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Por otra parte el artículo 312, indica que: "Los Alcaldes, Regidores y Procuradores, Síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación".

En su Art. 315 también señala: Los Alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad de cada año, lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

En su Art. 316 también afirma: "El que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguna de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita".

Los Alcaldes y demás funcionarios según se observa, te -

nían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente período como ocurre en la actualidad -- aquí en México.

De todo lo antes dicho se puede concluir que tanto el CALPULLI como el Municipio Español sirvieron de base para el tipo de Municipio que hoy tenemos en México independiente, aunque con algunas modificaciones, pero si es una forma mixta de éstos dos tipos de organización.

### 3.3.1.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824

Después de la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821, la organización municipal permaneció intacta hasta el 18 de diciembre, fecha en que se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en la Ciudad de México.

Sin embargo no se dieron cambios radicales sino hasta el 16 de mayo de 1823, cuando aparece el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana; posteriormente el 31 de enero de 1824 fue prolongada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en la Ciudad de México.

Las bases Constitucionales de la República Mexicana, sirvieron de antecedente a las leyes constitucionales que fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1836.

En éstas leyes constitucionales de la República Mexicana, o también llamadas "Siete leyes" existe una sexta titulada: División del Territorio de la República y Gobierno Interior de --

los Pueblos, que de acuerdo con el tema es la más completa del siglo XIX.

Algunos artículos que mencionan sobre el Municipio son los siguientes:

Art. 1.- La República se dividirá en departamentos conforme a las bases orgánicas, posteriormente en distritos y éstos en partidos.

La Fracción 16 del mismo artículo también señala que en cada cabecera del distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general que jugará por cuatro años y podrá ser reelecto.

Los requisitos que se exigían para poder ser prefecto también los señalaba ésta sexta ley en su artículo 17 que dice: que para ser perfecto se requería:

Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos natural o vecino del departamento, ser mayor de treinta años y poseer un capital físico o moral, que le produjera por lo menos mil pesos anuales.

Las obligaciones que debían cumplir los prefectos se encuentran señaladas en el Art. 18 de la misma ley que dice:

Cuidar en su distrito el orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; cumplir y hacer cumplir las órdenes del Gobierno particular del departamento; y velar sobre

el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y en general todo lo concerniente al ramo de policía.

El Artículo 19 de ésta misma ley que dice:

En cada cabecera de partido habrá un suprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador; durará dos años y podrá ser reelecto.

Los requisitos para ser segundo prefecto se encuentran señalados en el artículo 20 de ésta misma ley que son:

Ser ciudadano; vecino de la cabecera del partido, mayor de 25 años; y poseer un capital físico o moral, que se produjera por lo menos quinientos pesos anuales.

También señala en el artículo 21 que:

Habrà ayuntamiento en las capitales de departamento, en los puertos cuya población fuera de cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil almas; en los lugares que no tuvieran esa población, solo habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designan las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

El artículo 23 señala la elección de los ayuntamientos que:

Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que regirá una ley; y el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales, respectivas de

acuerdo con el gobernador, sin que pueda exceder del número -  
que para los primeros es de 6, los segundos de 12 y los últi -  
mos de 2.

Los requisitos para ser individuo del Ayuntamiento estan -  
señalados en el artículo 24 de ésta sexta ley, y son:

Ser ciudadano Mexicano en ejercicio de sus derechos; veci-  
no del mismo pueblo; ser mayor de veinticinco años; y tener un-  
capital físico o moral que le produjera por lo menos quinien --  
tos pesos anuales.

Siguiendo la recomendación de ésta ley los funcionarios -  
del Ayuntamiento se les encomendaban las obras de infraestructu -  
ra, la promoción económica del Ayuntamiento y en general, los -  
servicios públicos urbanos, también desarrollaban el papel de -  
conciliadores en los tribunales, participaban en la administra -  
ción de justicia. Solo que había que considerar algo muy impor -  
tante, el hecho de que el Municipio no le otorgara autonomía por  
que todos estaban sujetos a las autoridades de subprefectos y -  
prefectos.

No obstante el 20 de marzo de 1837 se suprimió el ayunta -  
miento reemplazando a los alcaldes por los jueces de paz su -  
bordinados a los prefectos y subprefectos dando origen así a --  
los apoderados de los pueblos.

### 3.3.2.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1834.

Casi en éste año no hay mucho que argumentar, sólo que el-  
30 de julio de 1840 se presentó un proyecto de reformas a la -

ley sexta, por que ya habian hechas en 1837. Sin embargo, en lo que se refiere a los fondos municipales, la primera legislación de México independiente es la Ley de Arbitros de 1848.

### 3.3.3.-- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

En la Constitución de 1857 con caracterfstica federalista-tanto ésta como la de 1824, dejaron una reglamentación de manera general sobre el Municipio como competencia exclusiva local. En su artículo 109 de la constitución de 1857 fué el precedente constitucional del 115 de la constitución de Querétaro.

Remontándonos un año antes de 1857, que fue el 25 de julio de 1856 cuando se expidió la ley que reglamentara sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas, y que éstas fueran administradas por los ayuntamientos de sus bienes "Propios", obteniendo a cambio, capitales. Fue una forma de privar de los ingresos que tenían los ayuntamientos desde la época de la colonia, ésta reglamentación estuvo hasta el 15 de septiembre de 1857 fecha que se puso en vigor la constitución federalista el 5 de febrero del mismo año.

En el proyecto de ésta constitución federalista, figuraba el artículo 120, que limitaba a los Estados y Municipios, para formar su hacienda, a decretar contribuciones directas; las indirectas se reservaban a la federación. También se establecía que de acuerdo con su Colegio Electoral, podían decretar obras y medidas fiscales para realizarlas.

Una vez aprobada la constitución del 5 de febrero de 1857,

no figuró ninguno de éstos proyectos, ni estableció reglamentación alguna respecto al municipio, a excepción de lo que decía el Art. 72, donde daba facultad al Congreso para el arreglo interior del Distrito y de los territorios, teniendo como base - que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales.

En el Art. 31, Frac. IV de esa constitución ya se establecía la obligación de los mexicanos para contribuir los gastos - públicos de la federación del Estado y del Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa.

Esto significaba que los municipios podían exigir impuestos para su funcionamiento, y así tener su hacienda propia.

Otro precepto es el artículo 36 constitucional, donde señala como obligación de los mexicanos el de inscribirse en el - padrón de su municipalidad, manifestando su propiedad, industria, profesión y trabajo.

Con la intervención Francesa en 1862 que estableció una - monarquía hereditaria a pesar de un régimen legal jurista, - Maximiliano un año después el "estatuto Provisional del Imperio Mexicano" y durante éste período el País quedó dividido en Departamentos, cada departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades.

Los Departamentos eran administrados por los prefectos - imperiales; y los Distritos por subprefectos, los ayuntamientos presididos por Alcaldes, y solo los de la capital eran nom-

brados y removidos por el Emperador, los demás por los prefectos imperiales.

A pesar del régimen que se daba por el Estatuto existía una reglamentación detallada de algunas funciones encomendadas a las municipalidades, éstas se encontraban en el título IX de los artículos 36 al 44 del mencionado estatuto, se hablaba de las funciones encomendadas a los alcaldes entre otras: las de presidir los ayuntamientos, publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, desempeñar sus atribuciones edilicias, y representar judicial y estrajudicialmente a sus municipios.

En éste período los alcaldes eran elegidos por los jefes de departamento y los Regidores eran elegidos publicamente, renovados por mitad de cada año; las contribuciones eran decretadas por el emperador según proyectos que formularon los Ayuntamientos.

A pesar de la existencia de los prefectos, los subprefectos eran los encargados de vigilar la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía y la atención de los medios de comunicación.

En esas circunstancias los ayuntamientos a pesar de que eran electos popularmente, sólo disfrutaban de facultades deliberativas como en la formación de proyectos de árbitros y ordenanzas.

Todas las facultades de ejecución quedaban a cargo de los Alcaldes y Comisarios Municipales, nombrados por el Gobierno.

Dichas funciones eran divididas en ramas como de: policía local, Registro Civil, de control de pesas y medidas, de obra pública, de atención a la instancia primaria, de alumbrado, de agua y limpieza entre otros.

Cuatro años después una vez concluido el imperio se dictó la ley sobre organización de la Hacienda Municipal (lo. de noviembre de 1865) donde se declaraban como bienes propios de los ayuntamientos: los censos, rentas y pensiones de agua, rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mercados, rastro, mataderos, y demás propiedades que fueran de su territorio, así como valores que fueran del municipio, el establecimiento de un decreto donde no podía ser más del 20% sobre el importe de toda contribución; se estableció una oficina que se le denominó "Administración de propios" que se encargara de la administración y recaudación de los impuestos, derechos, gabetas y pensiones, así también por alquiler de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos.

Pero en 1867 el Presidente Juárez restablece el gobierno en la capital, y con ello cobra nuevamente plena vigencia la constitución de 1857, con lo que, los municipios vuelven al régimen anterior.

Continuando con ésta reseña de éste período el 13 de enero de 1869 se autorizó a los ayuntamientos de los puertos cobrar el 3% adicional sobre los derechos de importación, que fueran destinados a beneficencia y salubridad. Y en 1872 (1ero. de marzo) se fijaron los derechos de portazgo, en un 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas de los cuales se-

determinaron con el 28% al municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la Federación.

En 1978 la Secretaría de Hacienda reconoció los bienes propios de los ayuntamientos divididos en propios y arbitrios; ambos son los que les sirven a los municipios para resolver sus necesidades.

Son propios, de los que son de una propiedad del ayuntamiento como: las casas de cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas; y por arbitrios los bienes que en determinadas situaciones arbitra el común.

Durante el período de Don Porfirio Díaz, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que denominaron: partidos, distritos, prefecturas o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central, encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador. En éste período de gobierno se inició la campaña para suprimir alcabalas en la que participan los municipios ya sea como impuestos, decretos o adiciones, pero en 1886 la constitución política para consolidar la extinción de las alcabalas e impulsar la prohibición de que se gravara el tránsito de mercancías dentro del país.

Y en 1897 se decretó la ley general de ingresos de las municipalidades de la República Mexicana, donde se decía que los municipios podían obtener ingresos de sus ventas, de sus impuestos municipales y federales y de las subvenciones extraordinarias del gobierno federal.

También en éste período del Porfiriato los municipios solo existieron de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y jefes políticos, los presidentes municipales no tenían autoridad.

Todo lo antes dicho vino a reflejarse en la ley que promulgó el General Díaz' en 1903 y que a continuación señalare mos dos artículos de esa ley:

"Artículo 60, los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades".

"Artículo 61, los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado".

### 3.3.4.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Creemos que una de las causas que se dió en el movimiento Revolucionario de 1910 fué el que en el gobierno del general Díaz y la constitución de 1857 no fué respetada íntegramente dentro de ésta forma de gobierno dictatorial, por que sabemos que durante éste gobierno la organización municipal casi desapareció a pesar de que en el artículo 109 de esa constitución consagraba la libertad del municipio; éste hecho hizo que los grupos políticos opositores al gobierno de Díaz se incluyeran con insistencia los postulados para la recuperación de la libertad del municipio y la desaparición de la jefatura política que formaba un instrumento de control al gobierno; éstos grupos tam -

bién sostuvieron la autonomía Municipal por que como vemos en sus programas y planes revolucionarios fueron consagrados como principios.

En éstos programas políticos del Partido Liberal Mexicano de 1906 consagran la Libertad Municipal en forma clara y precisa.

En el artículo 45 de éstos programas decía sobre la supresión de los jefes políticos; artículo 46. Reorganización de los municipios que habían sido suprimidos.

Pero hasta el 26 de diciembre de 1914; Venustiano Carranza pública en Veracruz un decreto donde se constituye el antecedente más importante del artículo 115 constitucional de 1917, que dicho decreto decía:

Los Estados adoptarán su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, tomando como base de su dimensión territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. Respecto al Municipio Venustiano Carranza opinó:

El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no solo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia económica por que es de suponerse que tendrá todos los recursos propios para atender sus necesidades, sustituyendo así la voracidad que ha-

bía demostrado los gobiernos.

Los constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de Libertad Municipal a la constitución de 1917, el proyecto de Carranza fue admitido sin objeción alguna; aunque carecía de un punto esencial el de Autonomía financiera, éste proyecto e a el mismo que años anteriores lo habían promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que dando de la siguiente forma:

Art. 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la "Ley".

En ésta fracción en donde se le daba intervención a inspectores dentro de la vida municipal, suscitó una clara oposición pues además era inadecuado dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los Estados, ya de éste modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de impuestos.

Entre otras opiniones más importantes de ésta fracción se encuentra la del Constituyente: Heriberto Jara, que acertadamente manifestó: No se concibe la libertad política cuando la li -

bertad política cuando la libertad económica no está asegurada.

Rafael Martínez de Escobar otro constituyente manifestó: - lejos de su apariencia liberal tenía una esencia notamente conservadora, refiriéndose a que los municipios únicamente deberían recaudar los impuestos municipales; éste mismo constituyente se opuso en las opiniones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre la controversia que se suscitara entre los municipios y el estado, a raíz de su relación hacendaria.

Más tarde después de discusiones diversas se llegó a un acuerdo que es El principio de Autonomía Económica para el Municipio.

La cuestión hacendaria buscaba tener una protección legal que garantiza su ejercicio, en tal virtud los constituyentes - discutieron la forma de dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara esa autonomía sin afectar la libertad de los Municipios.

La intervención del Diputado Fernando Lizardi fue valiosa - por señalar que la constitución debería establecer un libre sistema hacendario que permitiera a la legislación de cada estado - establecer normas particulares que reglamentara la política hacendaria de los municipios, dando facultades a las legisladoras para señalar cuáles serían impuestos municipales y cuáles serían los estatales. Los dos elementos esenciales que no encontraban respuestas eran: el establecimiento de una Tesorería Municipal y de una Oficina Rentística del estado, así como la per

sona idónea que resolviera los problemas hacendarios entre el municipio y el estado.

A través de una segunda comisión se presentó un nuevo proyecto en el que se señalaba que el municipio administrara libremente su hacienda, ésta es la recaudación de impuestos estatales sería realizada por el estado, sin intervención municipal, y las controversias que se suscitaran, serían resueltas por el Tribunal Superior de cada estado, aunque los constituyentes -- Mûchorro Narváez y Arturo Méndez decían que éstas controversias debían ser resueltas por las legislaturas locales. Al referirse a los impuestos que formarían la hacienda municipal la comisión opinó que serían las necesarias para la solución de su ramo y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio.

#### 3.4.- IMPORTANCIA DE LA REFORMA DEL 7 DE FEBRERO DE 1983

Recién tomado posesión, el Presidente de la Madrid hizo llegar al senado como cámara de origen la iniciativa de la ley de Reforma y adiciones al artículo 115, con ésta iniciativa el gobierno federal emprendía un proceso legislativo que culmina -- ría el 3 de febrero de 1983 que propiamente había sido un anhelo para garantizar la institución del municipio libre, y una forma de asegurar su hacienda a fin de adquirir autonomía y capacidad de decisión respecto a su desarrollo, para ser acorde a las necesidades de México.

Es evidente que en la práctica dió al Federalismo una dinámica centralizadora que partió durante esa fase histórica multiplicar riquezas, acelerar el crecimiento económico y el desa-

rrollo social.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo - aunque gradual, ordenado y eficaz, de la división de competen - cias constitucionales entre federación, estado y municipios pa - ra analizar facultades y atribuciones actuales para un mejor - equilibrio en las tres instancias de gobierno.

Esto hace que debemos asegurar que ésta atribución de com - petencias que habremos de aplicar devolverá al municipio todas - sus atribuciones primordiales y exclusivas, ya que ésta comuni - dad posee territorio y capacidad política, jurídica y adminis - trativa para el cumplimiento de la responsabilidad Nacional.

Dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejerci - cio pleno del Municipio libre, por que la centralización que se - venía dando solo apuntaba al municipio la capacidad para desa - rrollarse en todo sentido.

Consideramos que otro aspecto también importante de ésta - época es la necesidad de reformar nuestra constitución por ha - berse dado ya una conciencia del proceso de cambio social aun - que no solo en lo administrativa, ya que como ley suprema del - país, pueden y deben cambiarse cuando sea necesario, Sólo que - para hacerlo es preciso meditar sobre los cambios que pudieran - darse, sólo que todo cambio lo debemos hacer con el más claro - objetivo de lo que se debe cambiar; aquí nos auxiliaremos del - pensamiento de Montes Quiou que decía: "cuando cambia la consti - tución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; - cuando pierde sus principios, se degenera, el cambios es co -

rrupción".

Por lo que consideramos realizar cambios para el fortalecimiento del Municipio célula fundamental de nuestra vida nacional, si hacemos cambios al 115 constitucional es con el fin de vigorizar su hacienda, su autonomía política en lo general todas las facultades que se venían absorbiendo por la federación y el Estado.

Las Reformas y adiciones propuestas al 115 constitucional fueron presentadas ante el H. Congreso dividiendo dicho precepto en diez fracciones; de las que siete corresponderá exclusivamente a las estructuras municipales; dos serán comunes a los estados y municipios, y uno más corresponderá a los Estados de la Federación.

A continuación haremos una descripción de todas las reformas que se han dado al texto original hasta 1983.

La primera reforma (publicado en el diario oficial el 20 de agosto de 1928) fue para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que considerando el texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado, pero que en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados, la reforma estableció que las representaciones serían proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería cuando menos siete diputados en los estados con población no mayor de 400 mil habitantes, de nueve en aquellas poblaciones no mayor de 800 mil habitantes y de once en las poblaciones que excediera éste número.

La segunda: (publicada en el diario oficial del 29 de abril de 1933) su objeto principal fue establecer el principio de no reelección relativa para diputados locales o integrantes de ayuntamientos.

La tercera: (publicado en el D.O. del 8 de enero de 1943) modificó parte de la fracción tercera del texto original que era la duración del cargo no mayor de cuatro años como gobernador, quedando ahora de no mayor de seis años.

La cuarta: (publicado en el D.O. del 12 de febrero de 1947) fué importante para el país, por la participación de la mujer en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada, que a su letra dice: En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votada.

La quinta: (Publicado el 17 de octubre de 1953) está relacionada con la anterior, ésta suprimió el párrafo textual de la cuarta reforma para hacerlo congruente con el 115 constitucional de otras reformas de misma fecha en relación con el artículo 34 de la misma constitución, que fue otorgamiento de la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La Sexta: (publicado en el D.O. el 6 de febrero de 1976) - adicionó al Art. 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del Art. 27 constitucional, sobre la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima: (publicado en el D.O. el 6 de diciembre de 1977) tuvo como objetivo adicionar el 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil a más habitantes.

Pero a lo que debemos señalar básicamente sin pasar por alto las anteriores reformas, que se han dado a través del tiempo desde su texto original del 115 constitucional es la reforma del 3 de febrero de 1983 considerada como la octava reforma, donde hubo cambio sustancial en el contenido del artículo que se encuentra y que párrafos anteriores hemos descrito de las diez fracciones, ahora bien, el artículo 115 constitucional establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente como base del sistema democrático, mexicano. En este sentido el constituyente estableció el municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar para su convivencia.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias; donde se puede analizar tres grandes apartados mismos que estructura el artículo 115 constitucional, éstos son:

- a) Autonomía Política
- b) Autonomía Financiera
- c) Autonomía Administrativa

Todos serán bajo un amplio contexto de principios regulados por el artículo 115 constitucional.

CAPITULO CUARTO

4.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

4.1. LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

La organización interna de la administración municipal depende también de la importancia económica social del municipio, en su densidad demográfica y la extensión de su territorio. Estructuralmente los municipios tienen diversas ramas administrativas; en ellas encontramos la Tesorería Municipal y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramos, como son: policía, tránsito, bomberos, mercados, rastos, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etc.

Es muy variable la administración municipal. En algunas ocasiones al frente de cada una de esas dependencias está un regidor y en otros son administrados directamente por el Ayuntamiento o también por el Presidente Municipal.

Territorialmente los municipios pueden dividirse en delegaciones o comisarías, cuyo delegado o comisario puede ser electo, o bien, nombrado por el Ayuntamiento o también por el Presidente Municipal.

Se puede decir que dentro del Municipio pueden darse también las formas de organización administrativa como son: centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia, como las capitales de las Entidades Federativas.

La estructura orgánica Municipal, que hemos descrito en líneas anteriores, en nuestra opinión tipifica la centralización administrativa, pero también existen organismos descentralizados o empresas públicas municipales, sobre todo aquellas que prestan servicios públicos como: transporte municipal, mercados,

rastros, agua potable, etc.

En la práctica administrativa mexicana, existen organismos públicos descentralizados del municipio que están encargados de la administración de servicios públicos, principalmente mercados, rastros y sistemas de agua potable, construidos con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, cuya ley orgánica exige la creación de este tipo de organismos, que administren el servicio, paguen el crédito y, al extinguirse estos, entreguen la instalación al municipio (Art. 49. fracción II, inciso e).

La estructura Municipal, para el desempeño de las funciones que le competen a la Presidencia Municipal, tendrá la siguiente organización:

Tomamos como ejemplo el Reglamento de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoaca, Estado de México, que nos parece uno de los más sistemáticos y modernos.

Se compone de: Un ayuntamiento Municipal, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico Municipal, Un tesorero y 23 Departamentos dentro de los que sobresalen: los de Ingeniería de tránsito, Aguas y saneamiento, Gobierno, Registro Civil, Reclusorios, Calificador de infracciones, el técnico Jurídico, de Policía y el de Prensa y Relaciones Públicas, una Comisión de Planificación y Desarrollo, varios Delegados Municipales, Consejeros de Colaboración Municipal y Jefes de Sectores o Manzanas.

#### 4.2.- EL AYUNTAMIENTO Y LOS CABILDOS MUNICIPALES

Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio.

La palabra Ayuntamiento viene de jungere, junctum, que significa: juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por Regidores, Síndicos, municipios ediles, que de todas éstas formas se les designa. El Presidente Municipal llamado también Alcalde, forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del Municipio. Serán pocos los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

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

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente sus decisiones o resoluciones se dominan 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.

Como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre el pueblo Municipal y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones,

de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando están a cargo de particulares y otros más.

#### 4.3.- EL PAPEL DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio, Señalo algunas referencias constitucionales:

"Art. 112.- Compete a los Ayuntamientos al ejercicio del poder municipal, con las limitaciones que las leyes señalan, correspondiendo al Presidente ejercer las funciones ejecutivas como Regidor comisionado, llevar la Jefatura de Política y Administrativa de la municipalidad y presidir las sesiones de cabildo. (Ref. el artículo 112 según Decreto Núm. 63, publicado en el periódico oficial número 63 de fecha 26 de mayo de 1968).

Art. 124.- Cada Ayuntamiento tendrá un Tesorero y un Secretario Municipal, nombrado de fuera de su seno, quienes deberán llenar los mismos requisitos que para Regidores exige esta constitución. El Tesorero además, antes de entrar a ejercer sus funciones, caucionará suficientemente su manejo". (Constitución -

del Estado de Sinaloa).

Estará al frente del municipio y tendrá funciones como - las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, dictar las normas generales - de la Presidencia Municipal, que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; dentro de su competencia (ejecutiva), cumplir y hacer cumplir las disposiciones - contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y - municipales, así mismo, aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas, - así como convocar a sesiones de cabildo extraordinarias a los - integrantes del Ayuntamiento, vigilar la recaudación en todas - las ramas de la hacienda municipal, autorizar las órdenes de - pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, todo esto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del Secretario y el Síndico, informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al Ayuntamiento, el - estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año, colaborar con los demás del municipio, - con las Agencias de Ministerio Público y con los juzgados que - ejercen jurisdicción en el municipio, así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándole todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones, debe cuidar bajo su más estricta responsabilidad, que ninguna - pieza arqueológica se saque fuera del edificio, legalizar y certificar en los términos de las leyes, las firmas y documentos - que corresponden a sus asuntos de competencia municipal, etc.

#### 4.4.- LOS REG IDORES Y SINDICOS MUNICIPALES

EL SINDICO: Es la autoridad Municipal electa por votación popular, que a su cargo tiene la de cuidar los intereses municipales, así como también tiene la responsabilidad de atender a los asuntos jurídicos del mismo y de controlar todo lo referente a la Hacienda Pública Municipal.

Este funcionario también forma parte de la comisión encargada de Tesorería Municipal al que debe participar en forma directa en la formulación de los presupuestos o presupuesto de egresos Municipales.

Sus atribuciones más sobresalientes son:

Procurar la defensa de los intereses municipales: así también, tiene la representación directa del ayuntamiento en los litigios en que éste se encuentre: certificar que las autoridades y los servidores públicos cumplan con todas las disposiciones marcadas en la ley de responsabilidades de los servidores públicos federal y estatal; revisar y aprobar los cortes de caja que se efectúen en la tesorería, así como mencionar los estados financieros; también es de atribución principal de vigilar que oportunamente se remitan a la contaduría general de Glosa del Estado al que pertenezca, las cuentas de la Tesorería municipal, vigilar de todas las multas y sanciones sean ingresadas a la tesorería; vigilar en la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización; presidir las comisiones a las que le fueron designadas, participando en los dictámenes y resoluciones que efectúe el ayuntamiento; a

suplir a falta de los agentes del ministerio público en practicar las primeras diligencias penales y remitiéndolas de inmediato a las autoridades competentes.

Entre otras según el artículo 48 de la Ley orgánica Municipal del Estado de México, son:

Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas; - certificar de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva comprobando la existencia y la idoneidad del fiador; vigilar que los responsables de las comisarías observen estrictamente la constitución general de la república y particular del estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos; - en el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos, el primero en especial vigilará los rezagos de las multas que impongan las autoridades y de la fianza que el tesorero haya otorgado; el segundo, se encargará de la asistencia a los remates públicos con interés municipal y del cuidado de la aplicación de los gastos con todos los requisitos legales entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás; entre las que le conceda o imponga la ley o reglamento del ayuntamiento.

También el Art. 49 de la misma ley del Estado de México, -- señala:

Que los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, y hacer sesión de bienes, salvo autorización expresa en cada caso le otorgue el ayuntamiento.

LOS REGIDORES: Al igual que el presidente Municipal y al Síndico, son electos por votación popular directa en cada municipio existen un número de regidores de acuerdo a lo que determine la ley orgánica municipal del Estado.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tiene como propósito el bienestar de la población.

Creemos que es importante señalar algunas de las principales funciones generales que desempeñarán cada uno de los regidores:

PRIMER REGIDOR: Suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de supervisar obras. Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de tránsito y el de agua y saneamiento.

EL SEGUNDO REGIDOR: Vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonia populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios. El Departamento calificador de infracciones, de Licencias de Reglamentos y espectáculos, el Departamento Técnico-Jurídico y el de Turismo.

EL TERCER REGIDOR: Vigilará los Departamentos de mercados, servicios urbanos, jardines y fuentes y el de policía.

#### 4.5.- OTROS FUNCIONARIOS

##### 4.5.1.- EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

Es un servidor público superior que es designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal por ocupar cargo del primer nivel de la organización municipal y que depende directamente del Presidente, algunas de sus funciones que este desempeñará, son:

Debe redactar y suscribir las actas de las sesiones del ayuntamiento, formar un protocolo encuadernado y sellado con su respectivo índice numérico de los actos decisorios del ayuntamiento y certificar copias de éstos documentos de acuerdo a la ley. Además, debe formular el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del ayuntamiento: de los destinados a un servicio público y los de uso común expresando en el mismo todas las características de identificación; esta atribución la realiza junto con el Síndico, recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresan al municipio, procurar a los demás Departamentos municipales toda información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, como sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos, recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal.

##### 4.5.2.- EL TESORERO MUNICIPAL

Es otro Servidor público que también es designado por -

el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, también es considerado como servidor público superior o de primer nivel dentro de la organización Municipal.

Sus primordiales funciones de manera general serán las--  
de:

Tendrá a su cargo el Departamento de compras y caja de--  
la Tesorería.

Ejemplificativamente relataremos las funciones de tres--  
departamentos.

El Departamento de Gobierno.

Debe expedir certificados de residencias a personas que--  
tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del Municipio, -  
además de legalizar y certificar en los términos de las leyes--  
o de reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspon--  
dan a asuntos de la competencia municipal, etc.

El Departamento del Registro Civil.

Que está dependiendo del segundo regidor, tendrá un je--  
fe que deberá prestar los servicios del registro civil confor--  
me a las disposiciones de la ley y reglamento correspondiente--  
por conducto de la Oficialía del Registro Civil, así como pro--  
mover la regulación de las uniones libres, mediante la celebra--  
ción de los matrimonios correspondientes.

El Departamento de Policía.

Que depende del tercer regidor; sus funciones son hacer--

cumplir las leyes, bandos y reglamentos del ámbito municipal, mantener el orden en los lugares públicos, vigilar los lugares en donde se realicen juegos y espectáculos públicos permitidos por la ley, y reprimir los prohibidos, inspeccionar y vigilar el funcionamiento de ventas ambulantes, controlar el orden en la cárcel municipal y hacer que se cumplan las normas de disciplina, poner a disposición de la Comisaría a los infractores y custodiar permanentemente a los presos, etc.

#### 4.6.- ORGANISMOS DE APOYO

Eran organismos desconcentrados que dependían de la Secretaría del Patrimonio Nacional, ahora dependen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que actualmente procede a su liquidación, por considerárseles obsoletas, al no responder a los principios y normas que orientan la estructura y funcionamiento de la administración gubernamental.

En las primeras ediciones de éste libro se hizo la crítica de su existencia, y es satisfactorio apreciar que teníamos razón en este punto, pues se ordenó su liquidación en decreto de congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978.

En las juntas fueron como su nombre lo indica, de índole federal y su existencia se consideraba como un acto de paternalismo administrativo, pues sus actitudes conciernen muchas veces a trabajos que normalmente deben llevar a cabo los Estados o Municipios.

#### 4.7.- MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Por disposición expresa de la constitución en su artículo 40 los Estados miembros de la federación son libres y soberanos en lo referente a su régimen interior. Por tanto puede organizar libremente su hacienda pública salvo las limitantes que la propia constitución establece como: de la carencia de facultades que los tienen para establecer contribuciones por ser exclusivas de la federación: Comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Art. 27 constitucional, Instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza, Art. 73, fracción XXIX. Otros preceptos constitucionales prohíbe acuñar moneda, omitir papel moneda, estampillas ni papel sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, ni gravar directa e indirectamente, la entrada a su territorio Nacional, ni salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúa por aduanas locales, que se requiera de inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir y mantener en vigor las leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya sea entre produc -

ciones semejantes de distinta procedencia; emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contraer directa e indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades particulares o extranjeras, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisión por endoso; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (Art. 117).

Tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (Art. 118 constitucional).

Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos a través de sus respectivas legislaturas, locales.

Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las Tesorerías Estatales en otros son llamadas Receptorías de Rentas. Las controversias en materia fiscal son resueltas, en algunos casos por los tribunales civiles o tribunales fiscales administrativos.

Por mucho tiempo, los fiscos de los Estados guardaron un considerable atraso técnico con respecto al fisco federal; se hizo mención tal vez por la falta de organización técnica y a su personal, se le consideró como de inferior capacitación obteniendo resultados de pobreza fiscal; por otro lado, existió-

entre la federación y los Estados una desconfianza recíproca, - pero a partir de 1970 la Secretaría de Ingresos de la SHCP, - realizó una labor de acuerdo al acercamiento con los fiscos es - tatales, esto produjo resultados positivos como se observa en - los diferentes convenios de coordinación fiscal administrativa - continuando así hasta 1979, fecha en que se expide la nueva - ley de coordinación y de colaboración administrativa entre -- las Entidades y la Federación.

## CAPITULO QUINTO

### 5.- PERSPECTIVA DE LA ECONOMIA MUNICIPAL

#### 5.1.- CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL

La exposición de motivos de la iniciativa de la ICF expresa la colaboración administrativa de los estado con la federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales, todo esto ha sido de valiosa experiencia que ha demostrado un amplio grado de desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades federativas.

Esta colaboración ha hecho posible en los últimos años - obtener un aumento considerable en la recaudación del ISIM y - de otros impuestos de la federación. Por ésta razón la iniciativa propone institucionalizar los convenios entre la Federación y los Estados para realizar de común acuerdo tareas de - administración fiscal, en esas condiciones la Ley de Coordinación Fiscal dispone que el Gobierno Federal por conducto de la SHCP, pueden celebrar convenios de coordinación en materia de - administración de ingresos federales que comprendan las funciones de registro federal de contribuyentes recaudación, fiscalización y administración que sean ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades.

En el convenio de coordinación deben especificarse los - ingresos de que se trate, las facultades que se ejerzan y las - limitaciones de las mismas. El convenio debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Eg

tado, surtiendo efectos a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

La Federación o el Estado pueden dar por terminado un convenio total o parcial, dicha determinación será publicada en el DO surtiendo efectos conforme a lo expuesto en el párrafo anterior.

En los convenios se fijan los gastos de administración que deba recibir la entidad por las actividades de administración fiscal que realice.

La iniciativa de la LCF expresa que "La coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni se termina con la ley que se propone en ésta iniciativa; sino con ella solo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado en años atrás y que habrá que seguir un largo camino en el futuro.

La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible actuar, lo vigilen y lo promuevan; para todo esto se propone que la ley cree y organice como órganos de coordinación a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a integrarse a la comisión permanente de funcionarios fiscales y al Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas importantes mecanismos en el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación que se han creado convenientemente, para tal fin dando como origen el adelanto en los últimos tiempos sobre coordinación fiscal.

Los órganos de desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento

del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

A) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad.

La reunión es presidida por el mencionado Secretario del ramo funcionario de mayor jerarquía de la entidad en que se lleve a cabo la reunión. Sesionar por lo menos una vez al año en lugar que elijan los integrantes. Dicha reunión es convocada por el SHCP o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; su facultad más importante es la de proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobiernos de los Estados las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

B) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, está formada por la SHCP y por ocho entidades. Es presidida conjuntamente por el subsecretario de ingresos y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros.

Las entidades están en ocho grupos que a la vez agrupan varias entidades que van siendo representados en forma rotativa. Entre sus más importantes funciones que se encuentran en el Art. 21 de la LCF donde destacan para fungir como Consejo Directivo del INDELEC otra es vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones formadas por la LCF; su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales de dichos fondos que formule la SHCP.

C) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDELEC). Es un organismo público, con personalidades jurídicas y patrimonios propios cuyas funciones son:

a) Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

b) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

c) Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva Federal y local, para lograr las más equitativas distribuciones de los ingresos entre la federación y los Estados.

d) Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de comisión Permanente de Funciones Fiscales.

e) Actuar como consulta Técnico de las Haciendas Públicas.

f) Promover el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Municipales.

g) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

h) Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

## 5.2.- PODER TRIBUTARIO EN LOS ESTADOS FEDERALES

El poder tributario, llamado también poder fiscal, o potestad tributaria (Berliri), o poder de imposición (Ingrosso y Blumenstein), es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones. Según Giuliani Fonrouge significa "La Facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en jurisdicción".

Sáinz de Bujanda y otros autores españoles hacen más distinciones al respecto. Llamam poder o soberanía financiera (Obviamente es más amplio que el poder tributario) a la expresión de la soberanía política, concebida ésta como atributo del Estado, que por virtud del cual puede allegarse ingresos y también pueden realizar egresos o gastos, es decir, se refiere al conjunto de la actividad financiera: (ingresos y gastos).

Para ellos potestad financiera es algo atribuido a la Administración por el ordenamiento jurídico, ésto lo coloca en una situación de prerrogativa respecto de los particulares; el poder financiero es teóricamente limitado y anterior a la ley, mientras que las potestades vienen limitadas y circunscritas precisamente por la ley, que es la que concede a la Administración.

El poder tributario puede ser originario o delegado; es originario cuando nace originalmente de la Constitución, y por tanto, no se recibe de ninguna entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados en la República Mexicana; ambos tipos de entidades tienen poder tributario originario.

El poder tributario es delegado en cambio, cuando la entidad Federativa lo posee por que le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario. En la República Mexicana éste supuesto es excepcional, solo se ha producido en algunos casos de aislados que más adelante estudiaremos en la federación como titular de poder tributario exclusivo. Esto lo ha transmitido en parte a las entidades federativas, autorizándolas para establecer determinados tributos respecto a los cuales carecen de poder tributario originario reservado a la federación.

A su vez debe distinguirse la competencia tributaria, que consiste en poder recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria, es el acreedor de la prestación tributaria. Puede suceder y es el caso más general que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad. Por ejemplo, el Gobierno Federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas y a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos; pero también el titular de la competencia tributaria, puede ser una entidad (como es el Municipio) y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo otra entidad, ésto es, el Estado donde se localiza el Municipio.

El poder tributario comprende no solo los impuestos, sino también los derechos y las contribuciones especiales.

Flores Zavala da el nombre de soberanía tributaria plena

al poder ejercer a la federación y los estados, y el nombre de soberanía tributaria subordinada, a la facultad de recaudación de tributos que realizan los municipios. Creemos que no puede hablarse de soberanía en éste último caso.

Los sistemas de distribución del poder tributario en los Estados Federales.

El principio federal consiste en que "Los gobiernos central y estatal sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no están subordinados al otro, aunque actuen coordinados entre si" o es "El método de distribución de poderes, según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes.

La idea del Federalismo como división de poderes ha ido cediendo al paso, en los últimos años, a la idea del "Federalismo cooperativo" que según Bhargava es aquel en el cual "las dos copas de gobierno, no tienen completamente funciones exclusivas y los gobiernos principales, en particular, no gozan de completa autonomía dentro de la esfera de actividades que tienen designadas", o sea, dicho de otra manera, que "El gobierno central y el de las provincias cooperan para proveer al pueblo de un buen gobierno". Una formulación similar dice Atchabahian, de lo que se entiende por "Federalismo-cooperativo", se ofrece en el informe publicado en 1955 por la Comisión Intergubernamental Relations, de los Estados Unidos, Tripathy, citado por Atchabahian, expresa que el "Federalismo-cooperativo" en lugar de enfatizar sobre los derechos y la independencia de las provincias, encara el problema federal esencialmente

desde el punto de vista de la división de poderes, con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal.

### 5.3.-- PODER TRIBUTARIO CONCURRENTE

En principio, los Estados en la República Mexicana --Una República Federal--, concurren con la Federación en un poder tributario general. Como lo hemos visto, éste ha sido el principio tradicional a través de todas las constituciones federales, y ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia.

Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas; es que el fundamento de dicho principio que es el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el Art. 124 de la Constitución Federal; el cual dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas por ésta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Una disposición similar se encuentra en el Art. décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: Los poderes delegados en los Estados Unidos por ésta constitución, y no prohibidos por ella a los Estados, son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo.

Sin embargo, tengo la opinión de que el artículo 124 de la constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

En materia de tributación no existe un poder tributario-reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere

algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina discutida por que, la constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibiciones a los estados. Por tanto, el artículo 124 --que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación--, no es utilizable para ésto. Consideramos que el poder tributario de los Estados Unidos está fundado en otros conceptos de la constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa democrática, 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 ésta ley fundamental", es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía.

El Artículo 117, fracciones II a la VIII, señala que -- los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, pero ha tenido la constitución que restringir en algunas materias. Las disposiciones antes señaladas prohíben a los Estados gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan en sus territorios; prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales y requiere de inspección o registro de bul

tos o requiera documentación que acompañe la mercancía; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón de origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.

La Suprema Corte ha sostenido que la tributación sobre el comercio es concurrente para la federación y para los Estados, en los varios casos del "Impuesto diesel", al sostener el poder tributario federal sobre ésta materia, la Corte también ha reconocido que los Estados tenían poder procedente de arrendamientos celebrados por comerciantes arrendadores, también se sostuvo que se trataba de una materia concurrente.

En 1963, Martha Arellano Sandoval promovió amparo ante la justicia federal contra una ley aprobada por la Legislatura del Estado de Sinaloa, que estableció impuestos sobre la remuneración del trabajo personal (trabajadores, empleados y profesionistas); alegando que tal ley violaba el Art. 73, Fracciones X y XXIX (la primera concede facultades exclusivas a la federación para legislar en materia de trabajo), y el artículo 124 de la Constitución.

La Suprema Corte decidió en ese caso y otros tres más, sosteniendo la constitucionalidad de la ley de Sinaloa, puesto que no excedía el poder tributario de los Estados, ya que para la Federación y para los Estados.

Otros casos resueltos por la Corte que se refiere a poderes tributarios de los Estados son los siguientes: La tributa-

ción sobre las percepciones de los trabajadores y empleados en materia impositiva que son concurrentes.

El impuesto sobre los ingresos por el ejercicio de las profesiones establecido por el Estado de Sonora no invade la esfera exclusiva federal.

Por otra parte, en forma sorprendente, la Suprema Corte sostuvo que el impuesto sobre la renta es exclusivo de la Federación y dijo: La Ley del Impuesto sobre la Renta es una ley esencial y exclusivamente federal, que decreta un impuesto que no puede regular a los Estados integrantes de la Federación, por lo que al incluirse, dentro de ésta ley, el impuesto sobre arrendamiento de bienes inmuebles que se dedican a hoteles, se someterá a una ley eminente constitucional, expedida por el Congreso de la Unión en uso de la facultad contenida en el Art. 73. Frac. VII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el Art. 31, Fracción IV, que señala la obligación de contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación sino de los Estados y Municipios en que residen los contribuyentes.

Al respecto enjuiciando el Art. 72, fracción V del Código Fiscal de Chihuahua, sostuvo la constitucionalidad de dicho precepto en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y afirmó que "El Legislador local, en su carácter comunal es plasmar en la ley como criterio generador de la obliga-

ción fiscal, las circunstancias objetivas consistentes en la fuente del ingreso se localice en el territorio del Estado de Chihuahua o que el sujeto pasivo de la relación tributaria perciba la propia entidad, independientemente de la ubicación de su domicilio.

Ha establecido la Suprema Corte de Justicia que "dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional, ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislen dentro del ámbito de su jurisdicción, y es para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, y la no aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que estén sometidos a un régimen especial federal se haga la exención correspondiente en un precepto concreto de cada ley local.

La Ley de Hacienda de Sonora establece un impuesto por enajenación de bienes muebles, ya sea que se haga directamente a través de comisionistas.

#### 5.4.- ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS EN MATERIA TRIBUTARIA.

Iniciaremos a partir del concepto de impuesto bajo el precepto Constitucional en el Art. 31 fracc. IV, donde consigna entre las obligaciones de los Mexicanos, la de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que recidan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Por lo que se afirma que el impuesto entre otras cosas -

es establecido por el Poder Público, ejercitando una prerrogativa inherente a la Soberanía, toda vez que la obligación de contribuir, no constituye una obligación contractual, sino; una carga establecida por decisión unilateral del Estado, sometida a las normas de Derecho Público según el Art. 73 Fracc. VII Constitucional. Esta obligación es necesariamente aplicable al pago de impuesto que tiene por objeto satisfacer necesidades nacionales y extranjeras.

Si buscamos una explicación racional de la necesidad de la ley es por que el impuesto constituye una carga para los gobernados y, los que intervienen en su establecimiento son sus representantes que vienen siendo el Poder Legislativo.

Esa razón específica y explica que la Cámara de Diputados sea quien discuta los preceptos de ley sobre impuestos -- Art. 74 Constitucional, Fracc. IV, párrafo 2o., y (Art. 72 Constitucional inciso h) ya que en cualquier otra iniciativa se decide comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas expedidas por el propio Congreso o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del País.

Si observamos ésta no es más que la división de las facultades tributarias entre; la Federación y los Estados; de conformidad con lo establecido en el Art. 124 Constitucional, los Estados pueden imponer y cobrar toda clase de contribucio-

nes con excepción de lo que señalan los artículos 73 y 131 párrafo primero que concede a la Federación; y las prohibidas por los Art. 117 y 118, por lo que se puede deducir que tanto las Legislaturas locales y federales tienen una competencia tributaria ilimitada.

Como es de observarse el Art. 31 Fracc. IV señala claramente las atribuciones que tiene con los Estados en materia -- Tributaria, y al hacer un análisis con detenimiento se puede encontrar elementos como el de la obligación de contribuir como mexicanos a los gastos públicos.

También declara que los entes habilitados para recibir -- impuestos son: La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; pero en su establecimiento solo será la Federación y la Entidad Federativa y en éste caso el Municipio solo recauda; también es necesario que se encuentren establecidos a través de una ley, así se justifica que el impuesto está apegado a la legalidad y con el fin primordial es el de contribuir a los gastos públicos.

## CAPITULO SEXTO

### 6.- LA AUTONOMIA FINANCIERA MUNICIPAL

#### 6.1.- LOS IMPUESTOS MUNICIPALES

En 1917 el Congreso Constituyente debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Nunca dudaron los constituyentes de Querétaro en que esa suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un municipio libre.

Los debates giraron en torno a la forma de dar la autonomía, desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio en forma precipitada, los constituyentes aprobaron un texto constitucional que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado en sus deficiencias, fué por eso que se estableció que "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, y así se formará con las contribuciones que les señalen la legislatura de los Estados".

La experiencia ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la mala voluntad de la legislatura Estatal.

La autonomía política que debe tener el municipio como un verdadero ente político, debe corresponder a una autonomía financiera, ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas de las Entidades Federativas a las que pertenezcan los municipios y sus entidades federativas y la nación,

existen vínculos de solidaridad, ya que las finanzas públicas de las tres esferas deben desarrollarse en forma armónica y recíproca dentro de sus propios niveles; además debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno y sobre todo del gobierno federal por ser el más fuerte en beneficio del más débil, que viene siendo el grupo municipal.

En febrero de 1983 se concluyó el proceso de reformas al artículo 115 de la constitución federal, la cual fue iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el mes de diciembre del año anterior. Durante su campaña política, el actual presidente de la República expresó que era necesario hacer "una definición de competencias entre la Federación, Estados y Municipios", señaló también que tenemos la vía de la redistribución de competencias a nivel constitucional; entre Federación, Estados y Municipios, expresó también el Presidente de la República que "la debilidad del Municipio Mexicano no es fortuita; sino que se debe a su insuficiente financiera; a su deficiencia organizatoria y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tablas del desarrollo nacional.

La iniciativa de reformas del Art. 115 constitucional expresa que el Municipio es "una comunidad básica", una "sociedad natural domiciliaria". Su función primordial es el gobierno directo de la comunidad básica.

La Reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país; sin embargo, no le otorga po-

der tributario al municipio, por lo que éste, no puede establecer sus propias atribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en las legislaturas o Congreso de la Entidad Federativa.

Desde luego, sí puede administrar y recaudar las contribuciones que lleguen a establecerse a su favor. El texto de la reforma atribuye un campo propio de la esfera de acción municipal.

La Fracción IV, inciso a, del Art. 115 constitucional reformado en 1982, le atribuye a los municipios de la República la materia inmobiliaria como exclusiva del municipio en todos sus aspectos.

Debe anotarse que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, extraño al Municipio, como lo es el Congreso de la Entidad Federativa y no se le atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y deben ejercitar las entidades únicamente en favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia -- Tributaria).

De la síntesis del mencionado precepto constitucional resultan los siguientes presupuestos, o hechos imponderables relacionados con la propiedad de inmueble:

- a) La propiedad
- b) La posesión de los bienes inmuebles
- c) El fraccionamiento de bienes inmuebles

- d) La consolidación de bienes inmuebles.
- e) La división de bienes inmuebles.
- f) La translación o transmisión del dominio de bienes - inmuebles.
- g) La mejora de bienes inmuebles (que es el presupuesto de la contribución de mejoras.
- h) El cambio de valores de bienes inmuebles, que da lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico.

La larga enumeración de presupuestos, que en algunos - casos se antoja hasta redundantes; se explica por el afán de hacer exclusivamente municipal la materia imponible inmobiliaria y para no dejar ningún resquicio que las Entidades Federativas puedan establecer a su favor, tributos que tengan la propiedad inmobiliaria como materia imponible.

La fracción IV del Art. 115 dispone que las leyes federales (ordinarias) no limitarán las facultades de las Entidades Federativas (o sea su poder tributario) para establecer las - contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, tampoco concederán exenciones en relación con las mismas.

En esa forma el texto constitucional crea una limitación o prohibición al poder tributario Federal, por que no resulta ni expresa tampoco ya que se observa implícitamente una prohibición constitucional, o una limitación de esa índole. Al poder tributario del Congreso de la Unión, en cuanto al titular del poder tributario, es para establecer tributos a favor de - la federación de la materia inmobiliaria; creemos que en todo-

caso se necesitaría una prohibición o limitación expresa, tal como se hace para las exenciones, cuyo establecimiento es el ejercicio del poder tributario.

También dispone el precepto constitucional, que las leyes locales, no establecieran exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales del dominio público de la federación, de las Entidades Federativas y del Municipio; éstos estarán exentos de dichas contribuciones por que las exenciones son de naturaleza y de raíz constitucional federal.

Explica la Exposición de Motivos que la disposición se consigna en el texto constitucional, evita de esa manera en las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de éstas contribuciones, vienen siendo "consuntanciales para la vida de los Municipios" y por solo "por imperativas razones de orden público por si solas se explicarían. Se exceptuó de éstas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Entidades Federativas y Municipios".

Hay que hacer notar que tradicionalmente la materia de la propiedad inmueble, antes de la Reforma; en varios Estados de la República, o bien eran en materia estadual con participación importante a favor del Municipio, o al revés, contribución Municipal con participación del Estado.

Pero en la actualidad basándose en lo que señala la fracción II del 115 constitucional que a la letra dice: "Los Municipios estarán investidos de personalidad Jurídica y manejarán

su patrimonio conforme a la ley".

En nuestro criterio consideramos que existen otros impuestos, que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales; y que de ninguna manera queden al arbitrio de la Legislatura Estadual. Entre los que podemos señalar son los siguientes:

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

El impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas.

El impuesto sobre actividades o actos de enajenación, - concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la ley del Impuesto al Valor Agregado.

Todo ésto es con base a lo dispuesto en la Frac. IV del 115 Constitucional.

Continuando con el mismo concepto de impuestos, pero ahora según el Código Fiscal de la Federación señala según el artículo 2o. fracción 1a. "Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones 2a. y 3a. de éste artículo", éstas fracciones antes citadas, son las relativas a las aportaciones de seguridad Social y a los derechos.

Los impuestos deben respetar ciertos principios por lo -

que a continuación mencionaremos los más importantes:

- El impuesto constituye una obligación contractual.
- Todo impuesto debe ser establecido por la ley.
- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa.
- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir los gastos públicos.
- Que los habitantes de toda la República deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, Estado y Municipio en que residan.

En un Municipio debe considerarse como objeto de impuesto lo siguiente:

- Sobre propiedad inmobiliaria, Fraccionamiento y división de propiedad, y cambios de valor de dichos inmuebles.

- Consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria; así como tasas adicionales sobre los impuestos de ésta.

- Por diversiones y espectáculos, loterías, rifas y sorteos, remates judiciales, anuncios, propagandas y publicidad comercial; vehículos que no consuman gasolina; posesión y explotación de carros fúnebres y juegos permitidos.

#### 6.1.1.- DERECHOS MUNICIPALES

La Fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios "Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". Es decir, los

llamados derechos o tasas por la prestación de servicios públicos a su cargo. El poder tributario lo tiene el Congreso Local de la Entidad. El Municipio sólo la competencia o facultad de recaudación.

Además dispone la Constitución que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la prestación de dichos servicios públicos; ni concederá exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, tampoco a instituciones oficiales o privadas.

Estimamos que la reforma constitucional debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el poder tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más estará apto para fijar en que casos se deben crear derechos o en qué casos no: en que cuantía, respecto a qué servicios públicos para tomar en cuenta el costo de los servicios, si no es el propio municipio; además como los servicios públicos municipales son representados por él mismo, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos, como podría ocurrir con los impuestos municipales. Se puede argumentar que los Municipios pudieran abusar, estableciendo demasadas elevadas que irían en desproporción con el valor y costo de los servicios suministrados, solo que hay que tener en cuenta que en éstos casos, se puede buscar la protección de la Justicia de los tribunales federales basándose en las garantías de proporcionalidad y equidad que consagra la Constitución en-

su artículo 31, fracción IV.

Debe corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de derechos, de licencias y refredos, ejemplo: los referidos; a construcciones y urbanizaciones, verificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y desde luego todos los autorizados en el artículo 10o. inciso a). de la ley de Coordinación fiscal.

En el caso de que el Estado esté coordinado con la Federación en materia de derecho, los Municipios pueden gozar del rendimiento de derechos desde luego permitidos por el artículo 10o. a) Licencias de construcción b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos; d) Licencias para conducir vehículos; e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; f) Registro Civil; g) Registro de la propiedad del comercio; h) Derechos de establecimiento de vehículos; i) Certificación de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial.

#### 6.1.2.- PRODUCTOS MUNICIPALES

Si partimos del concepto que señala el artículo 3o. segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación es:

La contraprestación por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, apro-

vechamiento o enajenación de bienes de dominio privado, y tiene como fines principales el de enajenar, renta y explotación de bienes muebles o inmuebles que sean de propiedad del municipio; la venta o realización de bienes abandonados; la venta de formas diversas para trámites administrativos; la ocupación y aprovechamiento de la vía pública y de otros bienes de uso común; la venta de basura y abono derivados de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido, inversión de capitales; al arrendamiento de espacios en los mercados autorización para ocupar sitios en vía pública; el uso de cementerios y rastros municipales; los productos diversos o no específicos y de cualquier acto productivo del Municipios de acuerdo con los contratos que contraigan con otras personas físicas o morales.

#### 6.1.3.- APROVECHAMIENTOS MUNICIPALES

Esta forma de ingresos municipales, también siguiendo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 30. señala que:

Los ingresos que perciba el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal son:

Todos los imprevistos provenientes de instituciones oficiales o particulares; los ingresos de la empresa que llegan a formarse con motivo de los servicios públicos que quedan a cargo del municipio a partir de la reforma del artículo 115 constitucional, y los provenientes de los organismos descentralizados que se constituyen acordes a la reforma del artículo an-

tes citados.

#### 6.1.4.- INGRESOS ACCESORIOS

Los ingresos por este concepto son los provenientes de las participaciones de la misma naturaleza de las contribuciones o de derechos que da origen como son: Recargos por compensaciones por retraso al cumplimiento de sus obligaciones; multas por sanciones administrativas o reglamentos municipales; intereses que el contribuyente cubre al fisco como compensación de plazos otorgados para cubrir un crédito fiscal; gastos de ejecución, cantidad que cubre el contribuyente de gastos que fueron ocasionados en el cobro por una autoridad fiscal; y rezagos que no es más que los ingresos que no fueron ejercidos fiscalmente y que hayan causado créditos de que se trate.

#### 6.2.- CONTRIBUCION DE MEJORAS

Creemos que lo mismo puede y debe sostenerse en relación con las contribuciones especiales de mejoras, como es sabido, son las de carácter predominante municipal, y que en otros países constituyen uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales. Nos complace advertir que en los últimos 30 años se ha experimentado en México un uso cada vez más creciente de las contribuciones de mejoras llamadas de manera propia derechos de cooperación e impuestos de planeación. Originalmente así usados en el Distrito Federal, ahora también utilizados en casi todos los Municipios de los diversos estados de la República.

Es considerada como forma de financiamiento de obras públicas municipales, tales como: apertura de calles y avenidas- ensanchamiento de las mismas, introducción de servicio de alumbrado público, agua, drenaje, y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banquetas y banquetas mismas, etc., por ende debe reconocerse el poder fiscal a favor de los Municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones, por su naturaleza misma.

Puede decirse que, tanto para las contribuciones de mejoras que se establecen en la realización de obras de plantación pero cuya determinación se utiliza del sistema de derrama, como para las obras de urbanización las puede usar, según las circunstancias, el sistema de derrama y el sistema de cuota indistintivamente; toda vez que las contribuciones de mejora que afectan a la propiedad inmobiliaria, están reconocidas como tributos exclusivamente municipales por la fracción IV del reformado artículo 115 constitucional. Las leyes que las establecen deben ser expedidas por la legislatura local.

### 6.3.- PARTICIPACION DE PARTE DE LA FEDERACION DEL ESTADO

La pobreza de los Fiscos Municipales no es exclusiva de México. Aún en el vecino País del Norte, con todo y a pesar de ser extraordinariamente rico, se ha sufrido también la pobreza de las finanzas locales.

Por eso es interesante comprobar la concurrencia de pro--

blemas y soluciones entre dos países que tienen en común un régimen federal y un sincero reconocimiento del mérito de la autonomía municipal.

En México, desde la reforma constitucional de 1932 a la fracc. XXIX del artículo 73 constitucional; por virtud del cual se crearon los llamados "Impuestos Especiales", se inició la política de otorgar participaciones a los Municipios en el rendimiento de los referidos impuestos.

Esta política ha continuado, y se ha extendido a otros impuestos no mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, como fué en caso del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en el cual los Municipios participaban en un porcentaje de la participación que reciben los Estados y la Federación.

En los Estados Unidos de América no existía participación de los entes locales en las rentas de la Federación sino hasta 1972, en que a iniciativa del Presidente Nixon aprobó por el Congreso de la ley para la ayuda a los Gobiernos Estatales y municipales. Esta ley dispone que en un período de cinco años, empezando el año de 1972, se distribuirían entre estados y municipios del vecino país la suma de 301 mil millones de dólares, de los cuales las 2/3 partes se asignaron a los entes locales y una tercera parte para los Estados. Los fondos se distribuyeron sobre la base de la población, esfuerzo fiscal y estatal, y local e ingreso por cabeza.

La política del Gobierno Federal en México ha sido tam -

bién la participación que corresponde a los Estados en los Impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en la proporción que fijen las legislaturas locales. Sin embargo, esto es para el caso de que las entidades no se hayan incorporado al sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que no sucede en la realidad.

Por lo que se refiere a los Estados que se han coordinado por medio de la ley de Coordinación Fiscal (artículo 6o.) dispone que; los Municipios deben participar en una proporción que no sea inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado al que pertenezcan, de los Fondos Generales y Financieros complementario. El Estado debe cubrir a los Municipios sus participaciones en la proporción que establezcan las legislaturas de los Estados.

Además corresponde a los Municipios que se hayan hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras (ahora extinguidas) una participación del 90% sobre los impuestos adicionales de 35 sobre importaciones y del 2% sobre exportaciones.

La ley Federal de Coordinación Fiscal (Art. 2o. A) dispone que en el rendimiento a los impuestos adicionales, a la importación y a la exportación deben participar los municipios en la forma siguiente:

I.- 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general -

de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectue la importación o exportación que los causen.

II.- 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general sin exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados. Todos los Municipios del País, serán distribuidos de la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1).- El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que los cause.

2.- El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos terceras partes se incrementarán al fondo de fomento municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas que corresponden; entre los Estados que coordinan a sus Municipios las cantidades que reciben del Fondo Económico Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizarán que no sea menor a lo reglamentado por los conceptos que se dejan de recibir.

Si los Gobiernos Estatales retienen las cantidades que tengan derecho al Municipio; la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aportación de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las Cantidades que corresponden a los Municipios en los términos de las fracciones I y II inciso a), subinciso 1, del artículo antes citado, se debe pagar directamente por la Federación a dichos Municipios.

Silva Herzog informó que el nivel de participación a los Municipios es poco menos de 3,500 millones de pesos en el año de 1976 incluida la parte correspondiente a la recaudación por ingresos mercantiles, se tuvo para el año de 1980 una estimación aproximada en 20, 000 millones de pesos, o sea un incremento de 6 veces en el transcurso de los últimos 4 años.

En México todavía se encuentra en atraso la participación de los Municipios en los impuestos de los Estados; en cambio, en los Estados Unidos de América, en un procedimiento total, los Estados dan a las entidades locales el 50% de sus ingresos (los cuales eran de 42 mil millones de dólares) en 1969).

Uno de los impuestos que en muchos países tiene carácter municipal es el impuesto predial. Sin embargo, su administración requiere una preparación y una uniformidad de sistema que aconseja, que en México se atribuya a los Estados, para su establecimiento y recaudación, con una participación a los Mu-

nicipios en que se cause y recaude, en un mínimo de un 50%.

Además deben los Estados conceder participaciones a los Municipios en aquellos impuestos que producen un mayor rendimiento.

Entre ellos podemos sugerir los siguientes:

- a) Nóminas
- b) Honorarios
- c) Enajenación de vehículos
- d) Expendios de bebidas alcohólicas
- e) Empresas portadoras

Desde luego es necesario que se establezca constitucionalmente la participación de los Municipios en las recaudaciones. El reparto entre los Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada Municipalidad.

#### 6.4. INGRESOS EXTRAORDINARIOS Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Es otra forma de hacerse llegar de ingresos municipales por medio de otras fuentes pero que tengan un fin de una obra pública municipal debidamente planeada.

Una forma es mediante aportaciones de vecinos para obra pública; en algunos Estados de la República y Municipios existen disposiciones legales, que bajo ciertas condiciones facultan a la autoridad para que fijen contribuciones necesarias en la ejecución de obras públicas de interés general, y leyes que establecen que los beneficiados con dichas obras deberían cu -

brir su costo. Esto hace diferenciar a las contribuciones, - que son de carácter obligatorio, mientras que las aportaciones para obra pública son de carácter voluntario.

#### 6.4.1.- LOS SUBSIDIOS

Estos son recursos que la federación o los estados ponen a disposición de los municipios, para complemento de su patrimonio de éstos, con el fin de coadyuvar al cumplimiento de sus responsabilidades de orden legal.

Esta forma de hacer llegar recursos pueden ser condicionales e incondicionales.

Son condicionales cuando se establece el destino del recurso que se le debe dar; para comprender mejor daremos un ejemplo: los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de camino de mano de obra.

Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico; se pueden utilizar para pagos corrientes o pagos de pasivos o inversiones en obra pública determinada.

#### 6.4.2.- TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

Para una comprensión mejor de este tema es necesario partir de un concepto genérico quedando de la siguiente manera:

Transferencia Municipal: "Son recursos que transfieren a

los municipios para bienes determinados y que normalmente tiene que ver con los programas organizados con la Federación y el Estado, como son: obras de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano, entre otras".

Si nos preguntamos, ¿Cuál sería la forma de aumentar los ingresos en un municipio?, la respuesta será que mediante: empréstitos, donaciones y las herencias que son formas de mejorar la hacienda municipal; aunque existen algunas otras acciones que pueden realizarse para aumentar los ingresos municipales como son:

Actualizar en forma permanente las leyes tributarias y sus tarifas; promover en la comunidad para la realización de Obras Públicas requeridas por la sociedad con la aportación y/o contribución de los que sean beneficiados; y mediante la creación de empresas municipales que le permitan participar en el crecimiento de los centros de población,

Para esto los municipios cuentan con Instituciones Bancarias que la Federación y Estados han convenido; por lo que los créditos públicos llegan a los Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ( BANCBRAS ) cuya actividad crediticia está enfocada al financiamiento de obras municipales de infraestructura económica, básica: vivienda y transporte, que en párrafo y capítulos anteriores de este trabajo ha sido abordados.

También el Gobierno Federal creó el Fondo Financiero Fedg

ral de Fomento Municipal (FM), con el fin de dar acceso al crédito a los Municipios de menor capacidad económica.

Otras Instituciones Bancarias con las que también existen convenios son: Banco Nacional de Crédito Rural, Nacional Financiera, Nacional Azucarera que en forma indirecta apoyan a los Municipios al desarrollo.

#### 6.5. BANDO MUNICIPAL Y REGLAMENTOS

El Reglamento es un instrumento jurídico que establece en forma específica, la forma en que tanto una autoridad como los particulares deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en la ley; ésta reglamentación municipal es una parte muy importante del Marco Jurídico del Municipio, por regular diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federal y Estatal, leyes Orgánicas Municipales; leyes de Desarrollo Urbano y Leyes de Fraccionamientos.

Hay diversas clases de reglamentos y función de los ayuntamientos, la formulación y expedición de reglamentos, que tengan como propósito el de regular todas sus actividades; como ejemplos mencionaremos algunos:

- Reglamento que cumplen una función de difusión de las normas que regulan la vida del Municipio, como es Bando de Policía y buen Gobierno.

- Reglamento de organización y funcionamiento de las auto

ridades y empleados municipales (Reglamento Jurídico del ayuntamiento y sus Dependencias).

- Reglamentos para funcionamiento y control de actividades encaminadas a regular las satisfacciones de las necesidades de la población (reglamento para la realización de Obras y Prestación de Servicios Públicos).

El procedimiento para su elaboración es desde el punto de vista técnico, la elaboración y expedición de los Reglamentos Municipales, no es función legislativa, por no observarse el total de las etapas que son típicas en el proceso legislativo.

Esta es la razón por la que el Art. 115 constitucional establece como requisito para la formulación y expedición de la reglamentación municipal, que las legislaturas locales expiden urgentemente las bases normativas que sirven de marco de referencia para esta función Municipal.

Con el fin de establecer con mayor claridad este proceso de elaboración y expedición de reglamentos municipales, puede considerarse como tales las siguientes etapas: Iniciativa, Discusión, Dictamen, publicación y Aplicación.

La explicación de cada una de estas fases queda como sigue:

Iniciativa: Es el primer paso que consiste en la presentación del proyecto de reformas o adiciones, o bien un proyecto a cargo de las autoridades municipales o estatales conforme a

las bases normativas, que expida el Congreso local, o en base a la ley orgánica Municipal.

**Discusión:** Es el análisis y debate del proyecto presentado ante el Cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

**Dictamen:** Se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento del proyecto y que debe hacerse consultar íntegramente en el libro de actas de cabildo que se lleva a efecto por el Secretario del Ayuntamiento.

**Publicación:** Es la difusión Oficial que debe hacerse en los periódicos de gobierno del Estado para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

**Aplicación:** Es la forma en que la autoridad Municipal y los particulares deba acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan.

Aunque parezca reiterativo, el reglamento concretiza las disposiciones las leyes, por ello los reglamentos no pueden referirse a otros aspectos que no tengan relación con la materia de que se trate; así como tampoco, deberán sostener normas que contraigan a la ley que regulan ni disposiciones que sean más amplias que lo que la ley establece. Consideramos de suma importancia la observancia de las indicaciones hechas en los párrafos anteriores, por que así evitará que se impongan los reglamentos y si se ajustaran a la ley, se creará un ambiente -

más propicio para el desarrollo de la comunidad.

Consideramos que con el fin de dar una mejor comprensión de lo que queremos decir en esta sección es indispensable de -  
jar un esquema general que nos parece estar completo, aunque -  
no debemos olvidar que en un esquema siempre iniciaremos por -  
los principios generales, presentación y capitulado:

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Título Primero	De los Derechos y obligaciones de los Vecinos
DEL MUNICIPIO	
Disposiciones Generales	CAPITULO TERCERO
CAPITULO SEGUNDO	De los Habitantes
Nombre y Escudo	CAPITULO CUARTO
Título Segundo	De la Pérdida de la Vecindad
DEL TERRITORIO	Título Cuarto
CAPITULO PRIMERO	DEL GOBIERNO MUNICIPAL
De la Integración del	CAPITULO PRIMERO
Territorio Municipal	De las autoridades Municipales
De la Organización	CAPITULO SEGUNDO
Título Tercero	De los Organos Administrativos
DE LA POBLACION MUNICIPAL	Título Quinto
CAPITULO PRIMERO	ASENTAMIENTOS HUMANOS
De los Vecinos del Municipio	CAPITULO UNICO
CAPITULO SEGUNDO	Título Sexto
DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL	De la Esfera de Competencia

CAPITULO PRIMERO	CAPITULO SEGUNDO
De los Servicios Públicos Municipales	De los Consejos de Colaboración
CAPITULO SEGUNDO	Título Noveno
De las Concesiones de los Servicios	DE LAS EMERGENCIAS URBANAS
CAPITULO TERCERO	CAPITULO UNICO
De las Obras Públicas	Título Décimo
Título Séptimo	DE LA SEGURIDAD PUBLICA
DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES	CAPITULO UNICO
CAPITULO PRIMERO	Título Undécimo
Permisos y Licencias	DE LAS SANCIONES Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS
CAPITULO SEGUNDO	CAPITULO PRIMERO
De las Actividades Comerciales	De las Sanciones
	CAPITULO SEGUNDO
	De los Recursos Administrativos
CAPITULO TERCERO	
Espectáculos y Diversiones	Transitorios
CAPITULO CUARTO	
Del Rastro Municipal	
CAPITULO QUINTO	
De la Salud Pública	
CAPITULO SEXTO	
De los Actos Prohibidos	
Título Octavo	
DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD	
CAPITULO PRIMERO	

Como es de saberse en toda norma, ley o reglamento deberá contener un apartado que señale sanciones, para en caso de que infrinjan o no cumplan o acaten las disposiciones establecidas y además que alteren o quebranten la Seguridad Social del Municipio; será necesario aplicar sanciones o medidas de seguridad que van desde Amonestaciones, multas, arrestos o clausuras, - aquí cabe aplicar el principio clásico de legalidad, nos dice:

"Que no existendelitos ni pena de ley, tampoco hay sanción sin juicio que la determine".

A continuación señalaremos un ejemplo tomando de la ley - orgánica Municipal del Estado de México, que aunque sabemos - que no todas son iguales, pero en, lo general seguirán los mismos principios.

Las infracciones a las normas contenidas en el Bando o - Reglamentos Municipales se sancionarán con:

- I.- Amonestación
- II.- Multas
- III. Suspensión Temporal o cancelación de permiso o licencia.
- IV.- Clausura.
- V.- Arresto hasta por 15 días.
- VI.- A los Consecionarios de Servicios Públicos Municipal
  - a) Multas
  - b) Cancelación de la conseción y
- VII. Pago al erario municipal del daño causado sin perjuicio de las demás sanciones que procedan.

## CONCLUSIONES

1.- La Planeación Municipal como acto de autoridad Municipal es necesario que se de en todos los Municipios con el propósito de desarrollo.

2.- Se recomienda que la Planeación Municipal señale como atribución exclusiva del Municipio acciones políticas, Jurídicas, de acuerdo a las constituciones locales.

3.- El desarrollo de una Sociedad en el ámbito que se observe siempre será resultado de una Planeación basado en una realidad popular.

4.- Es preciso conceptuar bien que si aspiramos a un desarrollo social municipal tengamos que establecer fines, acciones, estrategias, prioridades y tiempos de ejecución bien definidas con fundamentos y reglamentos municipales como resultado de una planeación.

5.- El planear acciones de desarrollo es hacer participar a todos los sectores social y privado en las diferentes actividades que emprenda el gobierno municipal.

6.- La descentralización de la vida nacional y estatal es producto o resultado de una Planeación Municipal para responder a las demandas que plantea la población como tarea para un desarrollo Socioeconómico y Cultural.

7.- La planeación democrática no es más que, el conjunto de actividades ordenadas y continuas que realiza la administración pública con el objeto de hacer y querer hacer mejor lo que se propone.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, Tesis de Licenciatura U.N.A.M. México, 1955.
- 2.- Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, HS S.A., México 1983.
- 3.- Altamira Rafael, et al, Historia Municipal de América, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México 1951.
- 4.- García Valencia Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, Edit. Porrúa, HS. S.A, México 1958.
- 5.- Moreno Daniel, Derechos Constitucional Mexicano, 62a. edición, editorial Pax México 1982.
- 6.- Moreno Daniel Clásicos de la Ciencia Política, Edit. Porrúa, 2a. edición, México, 1985.
- 7.- Moreno Daniel Las Ideas Políticas y los Partidos en México, Edit. Pax, México, Edit. Pax. México, 1982.

- 8.- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa Hs. S.A., México 1982.
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.
- 10.- Enciclopedia Británica
11. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones jurídicas, tomo V Edit. Porrúa, HS. S.A. México 1985.
12. Tena Ramírez Felipe Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, HS., S.A., México 1967.
13. Valdéz Villarreal Miguel, Los Principios Constitucionales que regulan las contribuciones, publicados en estudios de Derecho Público Contemporáneo, Edit. U.N.A.M. México, D.F., 1972
14. Francisco de la Garza Sergio, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, México 1985.

15.- Código Fiscal de la Federación Edit.

Porrúa, México D.F., 1986.

16.- El Municipio Mexicano, Centro Nacional

de Estudios Municipales, Secretaría de

Gobernación, México D.F., 1985,

17.- Ley Orgánica Municipal del Estado de

México. Decreto No. 57.

## FE DE ERRATAS

PAG.	DICE	DEBE DECIR
Indice 3.3.2	1984	1834
Indice Cap.5	prespectiva	perspectiva
Introducción	por lo que a la.	por lo que- pongo a la.
Introducción	ha creído	he creído
2	soles	sociales
8	que	que
8	irrestrieto	irrestricto
9	sonalidad	personalidad
21	nos hace	no hace
22	idea repetida	idea repetida
22	enunca	enuncia
25	recolviendo	resolviendo
34	pesta	esta
39	cumplor	cumplir
58	dimensión	división
60	legisladoras	legisladores
61	Muchorro	Machorro