

N° 330
261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**Régimen Jurídico del Municipio y su Hacienda,
Posterior a la Reforma en la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos,
en el Año de 1983**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

OCTAVIO REYNA AVILA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Estado de México 1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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 .

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I.- MARCO CONCEPTUAL	1
1.1.- EL MUNICIPIO COMO FENOMENO SOCIOPOLITICO	2
1.2.- BOSQUEJO GENERAL DE LO QUE REPRESENTA Y SIGNIFICA EL MUNICIPIO	6
1.3.- VINCULO ENTRE EL MUNICIPIO LA ENTIDAD FEDERATIVA Y LA FEDERACION	9
1.4.- QUE SIGNIFICA LA AUTONOMIA MUNICIPAL	12
1.5.- CARACTERISTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS ELEMENTOS	15
1.6.- FUNCIONES DE LOS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO MUNICIPAL	20
1.7.- SIGNIFICADO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL	25
1.8.- DIFERENCIAS GENERICAS ENTRE UN MUNICIPIO Y UNA DELEGACION DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	27
CAPITULO II.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL FEDERAL DEL MUNICIPIO	35
2.1.- EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	37
2.2.- CARACTERISTICAS DE LA REFORMA DE 1983	44
2.2.1.- ANALISIS A LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE ESTA REFORMA	48
2.3.- LA FRACCION IV, COMO UNA MAYOR LIBERTAD Y POSI- BILIDAD DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO	51

	Pág.
CAPITULO III.- REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO	55
3.1.- LEYES FEDERALES TRASCENDENTALES PARA EL MUNICIPIO .	56
3.2.- CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	63
3.3.- EN EL CASO DEL ESTADO DE QUERETARO. TRATO QUE SE DA AL MUNICIPIO EN FUNCION DE LA REFORMA DE 1983 A LA CONSTITUCION FEDERAL	68
3.4.- LEYES ORGANICAS MUNICIPALES	92
3.5.- LA REGLAMENTACION MUNICIPAL, CARACTERISTICAS	96
CAPITULO IV.- LA HACIENDA MUNICIPAL	102
4.1.- DEFINICION DE HACIENDA MUNICIPAL	103
4.2.- ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LA HACIENDA MUNICIPAL . . .	103
4.3.- LA LIBERTAD ECONOMICA ESENCIAL EN LA HACIENDA MUNICIPAL	109
4.4.- DISPOSICIONES JURIDICAS QUE RIGEN LA HACIENDA MUNICIPAL	110
4.4.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	111
4.4.2.- CONSTITUCION POLITICA ESTATAL	114
4.4.3.- LEY DE COORDINACION FISCAL	115
4.4.4.- LEY ORGANICA MUNICIPAL	118
4.4.5.- LEY DE INGRESOS	118

	Pág.
CAPITULO V.- EVALUACION A LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNI- DOS MEXICANOS	121
5.1.- ANALISIS DE LA REFORMA	122
5.2.- CRITICA A LA FRACCION I, TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL	130
5.3.- EVALUACION	132
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFIA	146

INTRODUCCION.

La investigación a tratar busca como finalidad el satisfacer las diversas inquietudes que han surgido a consecuencia, de haber prestado el servicio social en la institución - creada por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro, como órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Durante el tiempo que duró nuestro servicio para el Centro Nacional de Estudios Municipales, se pudo apreciar la importancia que encubría la reforma al artículo ciento quince de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emprendida como iniciativa de reforma a dicho artículo, por el entonces Presidente de la República Mexicana, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, misma que una vez aprobada por el Congreso de la Unión, y la mayoría de las Legislaturas de las Entidades Federativas, originó un avance sin precedentes en México en la cuestión municipal.

La citada reforma se publicó el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación, y puso de manifiesto el interés de las autoridades mexicanas por lograr una democratización integral y dar vigencia a

los clamores de justicia social, ya que en esta se pretende y se da al municipio, una mayor autonomía, una hacienda más fuerte y vigorosa; este cambio logrado en nuestra Carta Magna, no tiene un origen nuevo ya que en las discusiones del Constituyente de Querétaro en mil novecientos diecisiete, se buscaba este objetivo que no cristalizó por factores diversos.

La reforma al artículo ciento quince de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desencadenó al mismo tiempo reformas y modificaciones a: Leyes Federales en lo relativo al municipio; Constituciones Estatales en lo tocante a materia municipal; Leyes Orgánicas Municipales, la Reglamentación Municipal, las cuales todas y cada una deben estar acordes con la disposición Constitucional.

En el presente estudio trataremos al municipio considerando como un fenómeno social de integración humana, que se forma cuando los sujetos se agrupan en una colectividad organizada de tal manera que es una sociedad natural que evoluciona hasta constituirse en sociedad política, siguiendo a los teóricos del iusnaturalismo.

Asimismo nuestro trabajo retomará opiniones de tratadistas que consideran que el municipio, es creación del Estado recibiendo el municipio su propio poder; este criterio comparti

III

do por Kelsen, Febre, Meyer y Fernando Albi, entre otros agregan que el Estado organiza las diversas formas de sociedad, de tal manera que es el Estado tutor de facultades, delegando las que considere oportunas para su función únicamente municipal.

Lo anterior no es obstáculo para reconocer que existen otros criterios no menos importantes respecto de la esencia misma del municipio, los cuales no serán abordados en nuestra investigación en tanto que la estimamos irrelevante para nuestro propósito de estudiar al régimen jurídico del municipio y su hacienda.

Ahora bien, de la amplia documentación elaborada por el Lic. de la Madrid, colaboradores y pueblo en general durante el tiempo que duró su campaña como candidato prifista a la Presidencia de la República para el sexenio de mil novecientos ochenta y dos -a- mil novecientos ochenta y ocho, generó una enorme producción literaria que contenía discursos del candidato y ponencias de todo género, misma que se recopiló por el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES), dando como resultado el libro: "Las Siete Tesis Rectoras de Miguel de la Madrid", el cual fue publicado en el año de mil novecientos ochenta y cuatro.

Este libro contiene siete puntos fundamentales:

- a) El nacionalismo revolucionario.
- b) Democratización integral.
- c) Sociedad igualitaria.
- d) Renovación moral de la sociedad.
- e) Descentralización de la vida nacional.
- f) Desarrollo, empleo y combate a la inflación.
- g) Planeación democrática.

Del análisis de estas tesis podemos encontrar que el tema municipal en particular, se incluye en el inciso "e", relativo a la descentralización de la vida nacional y, desde luego, en los incisos "f" y "b", relativos al desarrollo de la planeación y la democratización integral, lo que originó en nosotros un deseo insuperable por conocer a fondo el municipio y la reforma municipal.

Todo lo anterior, lo mencionamos para tener un marco de referencia de la gestación de la reforma municipal, asimismo las dos concepciones más opuestas relacionadas con el origen del municipio, necesarias para vislumbrar la importancia del mismo.

Nuestra tesis estará integrada por cinco capítulos,

todos ellos relacionados con el municipio; así pues, en el primero desarrollaremos algunos aspectos relativos a su marco conceptual y en este capítulo nuestro objetivo primordial será proporcionar un rasgo general de dicha institución; en el capítulo segundo registraremos algunos datos obtenidos de diversas fuentes tocantes al fundamento Constitucional Federal del Municipio, sobre todo al artículo ciento quince de nuestra Carta Magna; en el tercer capítulo abordaremos su régimen jurídico, tema que consideramos básico para el estudioso en la materia, toda vez que generalmente los egresados de la carrera de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, así como de otras instituciones de educación superior, obtuvieron una información en el aula a nivel federal desconociendo en muchísimas ocasiones la legislación que rige a los municipios; en el capítulo cuarto trataremos lo relativo a la legislación que regula específicamente la hacienda municipal; en el quinto capítulo lo haremos un análisis, crítica, evaluación de la reforma Constitucional al artículo ciento quince llevada a cabo en el año de mil novecientos ochenta y tres y finalmente emitiremos nuestras conclusiones mismas que deseamos sean compartidas por el Honorable Jurado, ante quien se presenta esta investigación.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL.

En este capítulo se mencionan los factores que consideramos más esenciales, para formar un bosquejo general de la figura municipal, y a la vez nos permita conocer tanto el funcionamiento del municipio como institución, la de sus integrantes, así como la diferencia que existe entre una delegación de gobierno y el municipio libre.

Exponemos la figura municipal, desde un punto de vista sociopolítico, analizando su elemento natural es decir la población y el elemento político como es el momento en que la población ha formado un grado de conciencia política y que se encuentra conjugado con la decisión del Estado para darle un grado jurídico reconocido.

Se analiza la vinculación del municipio en su papel de gobierno y su trascendencia en el ejercicio del gobierno en general. Se estudia la autonomía característica del municipio, y que ha sido muy cuestionada en todos los tiempos.

Realizamos un estudio de los representantes cuya designación fue producto de elección popular, por ser propiamente los responsables directos del mandato popular.

1.1.- EL MUNICIPIO COMO FENOMENO SOCIOPOLITICO.

En este punto adoptaremos una postura ecléctica y señalaremos que el municipio tiene forma a partir de un factor social y uno político, es decir se encuentran conjugados.

El primero, factor social se representa por el conjunto de individuos socialmente integrados en un área determinada en forma permanente es decir, tiempo indefinido y por otra parte el espacio o región bien determinada geográficamente pues no podríamos tratarlo para nuestros fines si se encuentra en movimiento constante; esto no quiere decir que su crecimiento al -- desbordar el área original esté modificando su permanencia, ya que ésta se tomará en cuenta por el asentamiento del núcleo de la comunidad.

El segundo factor a tratar es el político que al conjugarse con el factor anterior constituye formalmente la institución del municipio.

En lo concerniente a lo político podemos señalar que se compone por la voluntad de la comunidad a organizarse a través de individuos que dirijan al conglomerado y que el estado sancionará.

De lo anteriormente expuesto tendremos que el municipio como organización estructurada no es nueva, sino que surge de los lazos de unión entre los hombres, los que se formarían en el sentimiento y necesidad de comunidad, por ello Ochoa Campos afirma; "El municipio es una forma sociopolítica . . ." (1)

De tal manera tenemos que en principio una primera -- consideración respecto del origen del municipio lo constituye -- su génesis natural que establece dentro de su concepto diversos grados en lo político, administrativo y que una vez logrado concretizar su tendencia a institucionalizarse para fines específicos y propios adquirirá un cambio que lo convierte en municipio político el cual será confirmado por el estado.

Nuestra postura tiene cierta afinidad con las corrientes Iusnaturalista y Legalista, puesto que al hablar del municipio la corriente Iusnaturalista afirma: " . . . que el Municipio es una sociedad natural que evoluciona hasta constituirse -- en sociedad política y que el poder provendría de adentro del -- mismo núcleo humano . . ." (2)

-
- (1) Cit. por VALENCIA CARMONA, Salvador. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 1983, Pág. 225.
- (2) Cfr. BARRAGAN, José. Temas del liberalismo gaditano. UNAM, 1978. Págs. 31 y 55.

La corriente Legalista por el contrario, sostiene: -
" . . . el Estado organiza las diversas formas de sociedad, co
mo los municipios, los crea y en ellos desconcentra o descen-
traliza algunas de sus funciones".(3) En el mismo sentido te
nemos la siguiente afirmación: "Sin Estado no puede existir -
Municipio . . ." (4)

Ignacio Burgoa al negar los planteamientos del Ius
naturalismo en cuanto a los municipios naturales afirma: " . . .
no hay por lo tanto municipios naturales. El municipio entra-
ña una entidad jurídico política que tiene como elementos de -
su estructura formal una determinada comunidad humana radicada
en un espacio territorial . . ." agregando después: "El mun
cipio como concepto abstracto y realidad histórica no puede --
funcionar sin el derecho, aunque tampoco sin sus elementos na-
turales que son la comunidad humana y la porción territorial -
en que vive y se desarrollará". (5)

-
- (3) VAZQUEZ PAREDES, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. -
Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986. Pág.101.
- (4) ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo His-
pánico. Madrid, 1955. Pág. 49.
- (5) BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Edi-
torial Porrúa. Pág. 873.

Con las bases anteriores podemos afirmar; que el municipio se origina a partir de dos premisas indispensables e interdependientes, por una parte la población humana con sentimiento y necesidad de comunidad natural asentada en una porción territorial para habitar permanentemente y que logra un grado de evolución política. Por otro lado le toca al Estado confirmar esta situación, regulando u otorgándole el principio de legalidad jurídica.

Debemos tener en cuenta que estos elementos sometidos al análisis, son factores independientes el uno del otro, por lo cual no puede surgir el municipio sin alguno de sus elementos estudiados.

Los elementos sometidos a juicio tienen una importancia similar para lo cual podemos asegurar: Sin Estado no hay municipio, y sin población no existe el municipio.

**1.2.- BOSQUEJO GENERAL DE LO QUE REPRESENTA Y SIGNIFICA
EL MUNICIPIO.**

Retomando los lineamientos de nuestra carta fundamental, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es una - institución representativa y democrática, representa un doble - aspecto, por una parte es una población y por la otra una institución reconocida por la ley.

En relación a la definición del municipio podemos destacar las siguientes:

--"Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines". (6)

--" . . . Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia

(6) RENDON HUERTA, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa. México, 1985. Pág. 13.

lia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras - entidades de carácter político". (7)

--" . . . Municipio como un organismo descentralizado por región . . ." " . . . La descentralización por región con siste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (8)

Podemos señalar que el municipio representa la figura jurídica primaria de la organización del sistema de gobierno. - Encargado de coadyuvar con la Federación y las Entidades Federativas en la rectoría del Estado, que se manifiesta conduciendo el desarrollo integral de la población que gobierna y además -- participará en la planeación, coordinación y orientación de la economía correspondiéndole la ejecución e integración del plan municipal de desarrollo y los planes sub-regionales, dentro de su jurisdicción.

Además el municipio tendrá a su cargo los servicios -

-
- (7) Obra citada por Teresita Rendón Huerta. Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo 37.
- (8) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrda, México, 1968. Págs. 210 y 211.

públicos que determine la ley mismos que prestará a la población, que no son otra cosa sino la satisfacción de las necesidades colectivas en forma uniforme, permanente y continua a -- través de la asignación de recursos y con la creación de estructuras de organización administrativa del ayuntamiento, que deberán ser eficientes.

El municipio ocupa un lugar especial entre las corporaciones de Derecho público, en la medida en que le corresponde la esfera de competencia, constitucionalmente garantizada y sustancialmente intangible, de la comunidad local.

La Institución municipal es como ya se dijo la figura jurídica primaria del sistema de gobierno, es decir forma parte inseparable en la dirección del destino Nacional, por en de la necesidad de su estudio.

Esta figura no pertenece al pasado, por el contrario su importancia rebasa la historia, siendo una institución del presente con proyección al futuro, en virtud de encontrarse en una posición más directa con la población.

1.3.- VINCULO ENTRE EL MUNICIPIO LA ENTIDAD FEDERATIVA Y LA FEDERACION.

Es inobjetable que las relaciones existentes entre Federación, Estados y Municipios presentan condiciones muy diferentes antes y después de la reforma al artículo ciento quince de la Constitución Federal de la República, motivo de la presente investigación, dicha reforma marcó el cambio, tendiente a lograr una democratización y una descentralización de la vida Nacional ambas nociones dan esencia a una acción muy concreta: - "Devolver el poder a las comunidades locales y por lo tanto - reivindicar el ideal del municipio libre". (9)

Sabemos que esta reforma logra establecer un marco de mayor autonomía para los ayuntamientos que no se había logrado con el texto original de la Constitución Federal en mil novecientos diecisiete.

Por una parte tenemos que antes de la reforma ya citada, el esquema de centralización se venía ejerciendo por la Federación hacia los Estados, al mismo tiempo lo ejercía la entidad federativa sobre el municipio originando muchas limitacio-

(9) VILLASEÑOR, Efrén. Encuentro de Expertos en Urbanismo. -- Dirección General de Extensión Académica. UNAM. Sala Semirios Ignacio Chávez, 9 de septiembre de 1987.

nes dentro de las cuales destacaban: En donde la Federación -- ejercía sujeción y control sobre las participaciones y que asimismo la entidad federativa ejercía control sobre la Hacienda - Pública Municipal de tal forma que el ayuntamiento por estas intervenciones gubernamentales y por escasez de recursos no podía poner en movimiento o articular a las fuerzas productivas de la localidad, como lo exigía la realidad social. Asimismo en el - ámbito político, se generaron formas impuras de gobierno como - el cacicazgo, el paternalismo y la falta de representación, - igualmente sujeciones y dependencias del poder municipal a los poderes de la entidad federativa y a los de la federación.

Se encontraba el municipio incapacitado para dictar - en forma autónoma, todo lo relativo a su régimen interior, además de todo lo vinculado a gobierno u otros actos de administración, notándose con claridad que el municipio venía sufriendo - una clara disminución en sus posibilidades de desarrollo autónomo, frenados por carencias financieras principalmente y competenciales que los han restringido en muchas ocasiones a ser meras figuras improductivas en la vida nacional.

Es relevante la cita que se hace de Gumersindo de Azcárate. " . . . que los municipios no son elementos de la administración, no son esos instrumentos; son entidades naturales, organismos autónomos con personalidad propia, que al Estado le

toca reconocer y dar condiciones de vida, jamás detentarlas".

(10)

Diversas ciencias sociales como la l6gica, la historia, la sociologia y a6n la polftica coinciden manifestando -- que las relaciones m1s claras y sanas entre gobernados y gobernantes es en el gobierno municipal, el que puede constituirse en instrumento de solidaridad (como lo ha venido expresando el Lic. Carlos Salinas de Gortari), paz social y desarrollo equilibrado, opini6n expresada por Mario Ruiz Massieu y que nosotros compartimos.

Para finalizar presentamos, en relaci6n a los vnculos que se dan en las tres instancias de gobierno la definici6n de Anacronismo, seg6n Alejandra Moreno Toscano: "Residuos arcaicos debidos a la persistencia de estructuras coloniales, y que es la herencia hist6rica que sustenta las relaciones -- personales de poder entre la Federaci6n, los Estados y los Municipios". (11)

-
- (10) Cit. por RUIZ MASSIEU, Mario. Relaci6n de Poder Estado-Municipio en el Nuevo Artfculo 115 Constitucional. El caso de Guerrero. Ensayo presentado en el libro de Estudios Municipales No. 19. Secretarfa de Gobernaci6n.
- (11) MORENO TOSCANO, Alejandra. "M6xico, Modelo a Desarmar" En el Desafio Mexicano. M6xico, Editorial Ocfano, 1982.

1.4.- QUE SIGNIFICA LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

En primer lugar, consideramos entre una de las más -- destacadas definiciones de autonomía la siguiente: "La potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo integran, -- dentro de una determinada esfera territorial, y que les permita cuando la tienen --la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos".

(12)

En la autonomía recae el fortalecimiento del municipio, que necesita el federalismo, si se quiere llegar a su última consecuencia, que es la idea federalista, ya que la libertad como un elemento de la autonomía que se les reconoce a los municipios da lugar a la democratización, motivo de la reforma del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres y que ya desde tiempos pasados en mil ochocientos setenta y nueve fue mencionado por Juan N. Vázquez tratadista de Derecho Constitucional y también Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien afirmó:

"La autonomía de los municipios es el primer paso en

(12) DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1985.

la vida práctica de la democracia". (13) Desprendiéndose de la anterior afirmación que la autonomía sólo se entiende como un proceso de descentralización, ya que por el contrario la centralización contempla solamente ciertos intereses generales sin -- vinculación con los regionales.

La obra sobre Derecho Público de Juan N. Vázquez cuya investigación es pionera en el estudio jurídico de los municipios además sirvió de base preconstitucional para fundamentar el decreto del veintiséis de diciembre de mil novecientos catorce, tendiente a liberar a los municipios de su vasallaje con el gobierno central.

En el artículo conducente de la Constitución de mil novecientos diecisiete, se estableció con gran acierto consagrar al municipio libre, ya que el ayuntamiento no estaría limitado o sujeto a ninguna autoridad intermedia, es decir, desaparecía la figura de los jefes políticos que el gobierno federal del porfiriato utilizaba para control de los ayuntamientos, deviniendo dicha figura de la Constitución de Cádiz, misma que en su artículo trescientos veintitrés así lo establecía y en su redacción señalaba que los citados jefes serían nombrados por el

(13) Cit. por GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Autonomía Municipal en las Legislaturas Locales. Ensayo presentado en el libro de Estudios Municipales No. 10. Secretaría de Gobernación.

Rey para cuidar de la tranquilidad pública, la ejecución de las leyes y toda orden del gobierno en general. "El jefe político llegaba a presidir sin voto el ayuntamiento". (14)

El cambio radical señalado anteriormente, se puede -- apreciar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete la cual continúa hasta la -- fecha.- Artículo 115, fracción I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no -- habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Sin embargo, el sistema de la Constitución vigente -- trasladó las funciones de control, que tenían las jefaturas políticas, a los poderes de los Estados.

La autonomía política, se da fundamentalmente frente a los poderes de los estados y no tanto en relación al gobierno federal, en virtud de que la entidad federativa juega un papel más estrecho en relación al municipio.

Conviene resaltar, que algunos juristas estiman que

(14) VAZQUEZ N., Juan. Curso de Derecho Público. Tip. Literaria México, 1879, Pág. 197.

el grado de desarrollo político de los municipios se circunscribe al autogobierno administrativo. (15)

1.5.- CARACTERISTICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS ELEMENTOS.

El gobierno municipal está representado esencialmente por el ayuntamiento, el cual es un órgano representativo de la autoridad municipal; " . . . es el poder ejecutivo y administrativo del municipio". (16)

El ayuntamiento se constituye o integra por representantes cuyo mandato es producto de elección popular, y cuyas autoridades son las siguientes; el presidente municipal, los síndicos y los regidores, en términos de nuestra Carta Magna. Podemos formar una definición del ayuntamiento en la forma siguiente: Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio el cual será elegido por votación directa, en los términos establecidos en la ley orgánica municipal y durante el periodo que la misma señale.

(15) Cfr. RENDON HUERTA, Teresita. Derecho Municipal. Jurídica, Tomo II, número 13, 1981. Editorial Porrúa. Pág. 823.

(16) Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero. Capítulo VI De las Atribuciones de los Ayuntamientos, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, No. 38. - - Art. 37.

Los elementos o funciones de gobierno, más importantes que competen al ayuntamiento son:

I.- Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y -- funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

II.- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, nombrar y remover al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás servidores de la administración pública, a propuesta del Presidente Municipal.

III.- Analizar, discutir y aprobar el proyecto de -- presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio, así como vigilar que se recauden oportunamente y en forma correcta los ingresos municipales.

IV.- Expedir licencias, permisos y autorizaciones -- propias de su competencia, celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con los ayuntamientos que se requiera para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

V.- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal, intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regulación de la tierra urbana.

VI.- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

Estas son unas de las facultades más importantes para el ayuntamiento; la organización del cabildo es otro elemento característico de todo ayuntamiento y consiste, en la reunión de los integrantes de un ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades, es decir tratarán en sesiones de trabajo, los asuntos de su competencia.

Dicha organización de cabildo será para el mejor desempeño de su trabajo, normalmente la organización del cabildo funciona a través de sesiones y comisiones.

En el caso de las sesiones, éstas son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas siendo estas últimas a puerta cerrada.

Las sesiones ordinarias, son aquellas que se reali-

zan por regla general mensualmente para que los miembros del ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo.

Las sesiones extraordinarias, se llevarán a cabo - - cuando lo solicite el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

En el caso de las comisiones, éstas tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal, por lo general las comisiones son las siguientes:

- Hacienda Pública.
- Gobernación y Reglamentos.
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- Salud Pública y Asistencia Social.
- Obras Públicas.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercio, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.

Cabe aclarar en cuanto las sesiones de cabildo, para que estas tengan validez se requiere que estén presentes pun-

tualmente la mayoría de sus miembros y ser presidida por el presidente municipal, quien tiene voto de calidad, en caso de un - empate; pueden asistir a las sesiones de cabildo otros funcionarios municipales como por ejemplo el secretario y el tesorero - pero sólo y únicamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho al voto.

Como se puede apreciar los responsables directos del mandato popular, son los representantes producto de elección popular y son quienes en esencia marcan el rumbo del gobierno municipal acorde con las disposiciones federales y Estatales.

Existen otras autoridades, las cuales surgen de la decisión del ayuntamiento apoyándose en las diferentes necesida-- des y características del municipio. Dichas autoridades están sujetas a remoción directa del ayuntamiento sin mayores trámi-- tes de los determinados por el presidente municipal, Regidores y Síndicos.

1.6.- FUNCIONES DE LOS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

En este punto, analizaremos solamente a los representantes del gobierno municipal, cuyo mandato es producto de -- elección popular directa, por ser estos quienes representan -- propiamente al gobierno municipal, es decir al ayuntamiento. Sin que esto suponga que únicamente existen dichas autoridades, puesto que también hay servidores públicos nombrados y removidos de su cargo libremente por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, y su nombramiento obedecerá conforme a -- las necesidades y circunstancias que requiera el municipio, -- sin embargo estas autoridades no serán motivo de nuestro estudio.

Como se dijo anteriormente el Ayuntamiento está compuesto por, representantes de elección popular siendo el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos quienes componen la máxima autoridad del municipio.

Una vez realizada la lectura de leyes orgánicas municipales encontramos que las mismas coinciden en señalar que el Presidente Municipal está encargado de llevar a la práctica, las decisiones tomadas por el Ayuntamiento, además es responsable del buen funcionamiento en la administración pública y así

mismo es considerado como la autoridad ejecutora de las diferentes disposiciones determinadas por el Ayuntamiento.

Dentro de las principales funciones del Presidente Municipal tenemos las siguientes:

- "Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos Municipales, -- las Leyes del Estado y las de la Federación". (17)

- Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y - administrativos.

- Realizar un informe de gobierno en forma anual para la población municipal, actividades realizadas por las dependencias municipales, así como el destino de los fondos públicos.

- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.

- Llevar un control sobre la aplicación y el ejerci-

(17) Ley Orgánica del Municipio Libre. No. 108 del Estado de Guerrero, publicada en el periódico Oficial, No. 38. -- Art. 39, fracción I.

cio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.

- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.

- Vigilar que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

En cuanto a los Síndicos, estos son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los que éste sea parte, además son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

Dentro de las principales funciones del Síndico tiene las siguientes:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales.

- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, además de firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la contaduría mayor de glosa del congreso de la entidad respectiva.

- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el congreso local. Así como los informes contables y financieros mensuales.

Otros representantes de elección popular son los Regidores, los cuales son miembros del ayuntamiento y tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Dentro de las principales funciones de los Regidores, tenemos las siguientes:

- Asistir y proponer en las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.

- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas, además de presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento in formando a éste de su resultado.

- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

- Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas, así como suplir (uno de ellos) al presidente municipal en sus faltas temporales, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

- Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal.

Las funciones anteriormente señaladas tanto para el presidente municipal, como para el síndico y los regidores son las más importantes que mencionan algunas de las leyes orgánicas municipales de entidades federativas investigadas tales como, las de los Estados de Guanajuato, Guerrero, Aguascalientes y Querétaro, mismas que se eligieron al azar, encontrando en ellas muchas semejanzas y por tanto estimamos que son constantes jurídicas en las funciones que consideramos más importantes dentro de las actividades de los servidores públicos municipales de elección popular.

Para determinar el número de representantes de elec-

ción popular en cuanto a síndicos y regidores, las legislaturas de los estados, regulan el número de estos, en razón a la cantidad de habitantes, así como a las necesidades y circunstancias del municipio.

1.7.- SIGNIFICADO DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Consideramos que las Leyes Orgánicas Municipales pueden ser estudiadas bajo diversos puntos de vista y estimamos importante resaltar los aspectos que para nosotros serán relevantes: El Jurídico y el Teórico, respecto de la producción jurídica de las legislaturas locales, al expedir una ley orgánica municipal.

Este es un documento vital y de suma importancia para el municipio, ya que en este ordenamiento jurídico las legislaturas locales en uso de las atribuciones que les otorgan sus respectivas constituciones, son a quienes corresponde incorporar en su texto, el significado, alcances, principios y/o mecanismos que hagan posible su aplicación en concordancia con lo que se establece en el artículo ciento quince de la Constitución Federal.

La Ley Orgánica Municipal cualquiera que sea debe establecer las disposiciones necesarias para determinar la divi-

sión territorial de la entidad federativa que se trate, en base a lo que dispone la constitución estatal local, la forma de gobierno, integración, funciones; lo anterior de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento a esta ley.

Como ya se dijo, la Ley Orgánica Municipal debe contener todos los principios del artículo ciento quince de la Constitución Federal, tales como la personalidad jurídica del municipio. A forma de ejemplificación podemos señalar lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato publicada en el Periódico Oficial el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cuatro, que a la letra dice: "El municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Guanajuato y tiene personalidad jurídica propia, conforme a la Constitución Política de la República y a la Constitución Política del Estado".

La reforma del tres de febrero al artículo ciento quince de la Constitución Federal, consagró este principio revistiendo al municipio con personalidad jurídica propia conforme a la segunda fracción: ". . . Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica . . .". Es decir ahora están investidos de conformidad con la Carta Magna, de personalidad ju-

rídica propia, en tanto que anteriormente eran las legislaturas locales las que los investían de dicha personalidad. Los cambios deben recabarse en la ley orgánica municipal, como es en este caso.

1.8.- DIFERENCIAS GENERICAS ENTRE UN MUNICIPIO Y UNA DELEGACION DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para poder comprender mejor nuestro punto a estudio, dividiremos este análisis en tres etapas: primero haremos mención a dos semejanzas relativas a las figuras en cuestión: en segundo lugar estudiaremos la causa u origen del problema relativo al tratamiento que la ley atribuye al Distrito Federal y a las Entidades Federativas, y por último describiremos las diferencias que consideramos relevantes entre un municipio y una delegación del Distrito Federal.

I.- Dichas semejanzas, son las siguientes:

a).- Ambos supuestos se encuentran constituidos por una población la cual se da como sociedad natural domiciliaria, asentada en una porción territorial determinada, cuyo carácter tiene índole social y natural.

b).- Constituyen una división territorial, tanto --

las delegaciones de gobierno (del Distrito Federal) conforme al artículo catorce de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; como el municipio (V. G. artículo primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro que dice: "El Municipio Libre es la base de la división territorial . . .").

II.- Tocante al origen del problema, como ya se dijo: éste se orienta esencialmente en la diferencia que la ley señala, entre el gobierno del Distrito Federal y las demás Entidades Federativas; así pues, tenemos que el primero (Distrito Federal) es la sede de los Poderes de la Unión y es parte integrante de la Federación.

Encontramos apoyo a lo anterior en lo siguiente, conforme a lo dispuesto por el artículo cuarenta y tres de la Constitución Federal, el Distrito Federal es concebido como parte integrante de la Federación, es decir tiene naturaleza de entidad federativa, aunque no tiene todas las características de un estado federado como lo menciona Ignacio Burgoa, al afirmar: ". . . en la mencionada entidad federativa no opera uno de los signos del régimen democrático, que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que encarnen los órganos primarios del gobierno". (18)

(18) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Tercera edición. Editorial Porrúa, México 1979. Pág. 820.

Tenemos que no obstante, lo anterior el Distrito Federal ejerce funciones típicas de entidad federativa en lo legislativo, ejecutivo y jurisdiccional.

Por otra parte los estados federados tienen un apartado específico para su normación constitucional, que es el comprendido en el Título Quinto de la Constitución Federal la cual les otorga plena autonomía en lo relativo a su régimen interior, sin que esté incluida disposición alguna para la Entidad Federativa denominada Distrito Federal.

Lo anteriormente expuesto nos da pauta para afirmar, que dicha entidad se encuentra sujeta a un régimen constitucional de excepción, lo cual está regulado en términos generales - en la fracción sexta del artículo setenta y tres de la Constitución Federal. Mientras que los estados son autónomos en cuanto a su régimen interior, lo que les permite tener su propia Constitución; elegir a sus propios representantes, ante el Poder Legislativo y al titular del Poder Ejecutivo.

Si bien es cierto, que en el Distrito Federal existen los tres poderes que dan contenido al gobierno de un estado federado, no son poderes particulares de esta entidad, y por lo que respecta al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial no son elegidos directamente por sus habitantes, como go-

bierno propio y exclusivo.

"En el caso del Distrito Federal, la función de gobierno delegado adquiere un carácter preponderantemente administrativo, al encomendarse el ejercicio de la misma a un departamento de esta naturaleza el cual, incluso forma parte de la administración pública federal centralizada". (19) Con este carácter, el titular del órgano mediante el cual se gobierna y administra el Distrito Federal, recibe la denominación de jefe -- del Departamento.

El artículo 73, fracción VI tercera base, crea un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, compuesto por sesenta y seis representantes electos por votación popular directa, y mediante el principio de representación proporcional, no podemos considerarlo como un poder legislativo -- propiamente dicho, si bien es de carácter exclusivo para el Distrito Federal no constituye un poder legislativo debido a que -- su actividad, está encaminada entre otras facultades a las siguientes:

"Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y

(19) PICHARDO PAGASA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II. Ediciones INAP. México, 1984, Pág. 326.

decretos expedidos por el Congreso de la Unión . . ." por lo -
cual no puede ser considerada, como el Poder Legislativo para -
el Distrito Federal.

Daniel Moreno al referirse a la falta de derechos de los ciudadanos del Distrito Federal en cuanto a la elección de diputados locales, señala lo siguiente; "Los habitantes del -- Distrito Federal carecen de completos derechos políticos". (20)

Por otra parte en cuanto al poder ejecutivo se refiere, tenemos que al ser elegido el Presidente de la República Mexicana quien tiene a su cargo la función ejecutiva o administrativa y que al mismo tiempo delegará al jefe del Departamento -- respectivo con esta situación se puede apreciar una ausencia de derechos políticos locales de los ciudadanos del Distrito Federal, a lo cual señala Pichardo Pagasa lo siguiente; "cuando votan para elegir Presidente de la República: eligen presidente y en la misma persona eligen al gobernador del Distrito Federal". (21)

III.- Ahora bien, podemos hacer referencia con claridad a las diferencias más destacadas entre las delegaciones de

-
- (20) MORENO, Daniel. "El Distrito Federal. Derechos Políticos - de sus habitantes". Tesis profesional. Facultad de Derecho. UNAM. 1944, Pág. 64.
- (21) FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal". - Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1983. Pág. 542.

gobierno, y los municipios libres, teniendo en cuenta los datos aportados anteriormente.

- Las delegaciones de gobierno son concebidas por la ley, como órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, es decir son prolongación del poder central el cual está representado por el Jefe del Departamento y el cual a su vez se encuentra subordinado al Ejecutivo Federal en forma jerárquica; a diferencia del gobierno municipal (municipio libre), el cual es un gobierno independiente dentro de la esfera de competencia que la ley determine, y que formalmente no está subordinado jerárquicamente al gobierno de la Entidad o la Federación.

- En cuanto a los reglamentos de policía y gobierno, etc., que tienen vigencia en el Distrito Federal serán de carácter general para todas las delegaciones de gobierno, sin que se elaboren en forma exclusiva y particular en alguna de éstas; en cambio en el municipio se tiene en principio la facultad reglamentaria que se acoplará a las bases normativas que el Congreso de la Entidad disponga, teniendo pues los reglamentos forma exclusiva y particular para cada municipio.

- Los delegados ejercen atribuciones que corresponden al Departamento, en lo que concierne a sus respectivas jurisdicciones, con excepción de aquellas que por su naturaleza

son propias y exclusivas del titular de dicho Departamento administrativo. Teniendo por otra parte que el municipio ejerce -- sus propias atribuciones determinadas por la ley.

- En el caso de los titulares de una delegación, su mandato es producto de la voluntad de un poder superior jerárquico, es decir son nombrados por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República, y a lo cual están -- jerárquicamente subordinados; en tanto que los titulares del -- ayuntamiento son elegidos por elección popular directa.

- Los delegados del gobierno del Departamento del Distrito Federal podrán ser nombrados y removidos libremente por -- el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo -- del Presidente de la República; por el contrario los representantes del ayuntamiento sólo podrán ser removidos, suspendidos o revocado su mandato por el mecanismo que el artículo ciento -- quince en su fracción primera tercer párrafo establece.

Cabe hacer notar las siguientes consideraciones, sobre la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como lo señala Acosta Romero: "Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y no del Departa

mento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma". (22)

Debemos destacar que esta regulación constitucional - y ordinaria sobre el "órgano de gobierno" del Distrito Federal, ha generado algunas discusiones doctrinarias, pues se ha llegado a afirmar que "al indicar al Departamento del Distrito Federal como el órgano de gobierno de esta entidad federativa, en verdad, la ley se aparta del texto constitucional y de la tradición política del Distrito Federal". (23)

(22) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo". Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, 1979. Pág. 132.

(23) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Décima-cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 603.

CAPITULO II.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL FEDERAL DEL MUNICIPIO.

En este capítulo su estudio lo enfocaremos fundamentalmente al artículo ciento quince de la Constitución Federal, y si bien es cierto que este artículo es la base esencial en la vida del municipio existen otros artículos constitucionales relevantes para el mismo y que en virtud de estimar que son importantes dichas disposiciones constitucionales a continuación haremos referencia a éstas:

-- Los artículos primero al veintinueve, los cuales contienen las garantías de que dispondrá todo individuo dentro de los Estados Unidos Mexicanos.

-- Los artículos del treinta al treinta y ocho relativos a la nacionalidad y ciudadanía de los mexicanos, así como a los extranjeros.

-- Los artículos ciento tres y ciento siete relativos al juicio de amparo.

-- También los artículos ciento ocho al ciento catorce se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos.

-- El artículo ciento veintitrés que se refiere al --
trabajo y a la previsión social.

-- El artículo ciento treinta y tres determina que la
Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de
ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, ce
lebrados y que se celebren por el Presidente de la República, -
con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la - --
Unión.

Ahora bien, podemos referirnos en este punto a los ar
tículos que en forma expresa determinan facultades y obligacio-
nes a los municipios:

I.- Artículo tercero, párrafo primero que se refiere
a la educación que imparte el Estado en la República Mexicana.

II.- También el artículo treinta y uno, fracción - -
cuarta relacionado con la obligación de los mexicanos a contri-
buir al gasto público.

III.- Artículo treinta y seis, fracción primera que
se refiere a las obligaciones del ciudadano de la República res
pecto a inscribirse en el catastro de la municipalidad.

IV.- El artículo ciento diecisiete, fracción octava, párrafo segundo en que se establece prohibición y excepción para contraer obligaciones o empréstitos.

V.- Artículo ciento treinta, último párrafo relativo a que la federación, estados y municipios tendrán en materia de cultos las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Estos últimos artículos son los que como ya se dijo, hacen referencia a facultades expresas para el municipio: a continuación estudiaremos varios aspectos en particular del artículo ciento quince Constitucional Federal.

2.1.- EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo ciento quince de la Constitución Federal, es la base normativa que da forma jurídica al municipio; este artículo sin embargo no había logrado consolidar los reclamos populares (tales como mayor autonomía en su hacienda), y fue -- hasta el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que se materializa este clamor con la publicación en el Diario Oficial de la Federación sobre las reformas y adiciones al artículo ciento quince de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se realizó un gran esfuerzo durante los trabajos del Constituyente de mil novecientos diecisiete, al declarar el Municipio Libre y al mismo tiempo proveerlo de una hacienda propia y estable, no obstante lo anterior no se logró un municipio efectivamente autónomo y autosuficiente.

La causa principal fue que el gobierno federal realizaba acciones centralizadoras respecto de los gobiernos estatales, los cuales a su vez, lo hacían con las administraciones públicas municipales. "Así, por un lado, la acción centralizadora del Gobierno Federal hacia los Estados, se repite con la de éstos en relación con los municipios. La costumbre y la práctica política han sido, pues, mayores que lo preceptuado por las constituciones locales". (1)

Por tal motivo se hizo necesario, detener la acción centralizadora federal y estatal, dotando formalmente al municipio de autosuficiencia y eficacia.

Entre los argumentos más importantes que fueron sometidos a debate por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, al discutirse las bases para establecer la autonomía del municipio destacaron las siguientes:

(1) RABASA O., Emilio. Ensayo presentado en la obra "La Reforma Municipal en la Constitución". Editorial Porrúa. México, 1986. Pág. 58, 59.

En primer lugar, se analiza la base relativa a suprimir las jefaturas políticas (figura ya analizada en el capítulo anterior) como autoridades intermedias, entre el municipio y el gobierno del estado.

Otro argumento trascendental, es el relativo a la autonomía política, ya que se le dotaba de personalidad jurídica, por conducto de las legislaturas de los estados.

También se tomó en cuenta el aspecto relativo a su -- hacienda, la cual sería administrada libremente por su ayuntamiento.

Así pues, lo anterior es trascendental para la vida - del municipio y cabe señalar: " . . . reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los - - ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc." (2) .

El texto propuesto por la comisión, para el texto del artículo ciento quince proyectado fue el siguiente:

(2) SAYEG HELU, Jorge. Ensayo presentado en la obra; "La Reforma Municipal en la Constitución". Editorial Porrúa. - México, 1986. Pág. 10.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años . . ." (3)

El anterior texto también hace mención a las entidades federativas, sin embargo de entonces hasta marzo de mil novecientos noventa y dos el artículo ciento quince de la Constitución Federal, ha tenido nueve reformas pero la más importante y trascendental fue la de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres de la que se hablará posteriormente.

Las reformas sucedidas desde mil novecientos diecisiete a la fecha son las que a continuación mencionaremos. La primera reforma fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de mil novecientos veintiocho, la cual no atañe directamente a los municipios sino, la integración de la legislatura de las entidades.

La segunda reforma trató de una adición al artículo ciento quince, y fué publicada en el Diario Oficial el veintinueve de abril de mil novecientos treinta y tres, esta adición fué un agregado al párrafo segundo de la fracción I, y que a la letra dice: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa,

(3) Cit. por SAYEG HELU, Jorge. Op. Cit. Pág. 11.

no podrán ser reelectos . . ." esta reforma sienta las bases, para la forma y características de la elección del presidente municipal, regidores y síndicos, además señala el principio de no reelección.

La tercera reforma no versaba sobre el municipio directamente, sino que en esta se amplió el término en que duraba en función los gobernadores, y el cual era de cuatro años pasando a ser de seis años, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ocho de enero de mil novecientos cuarenta y tres.

Cuarta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos cuarenta y siete, la cual en una concepción de igualdad política reconoció el derecho al voto por parte de la mujer, a lo cual decía: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Quinta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diecisiete de octubre de mil novecientos cincuenta y tres, el presidente Adolfo Ruiz Cortines reconoció la ciudadanía a las mujeres por lo cual dejó de tener sentido la reforma anterior, y fué suprimida en la fecha señalada.

Sexta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, se agregaban aspectos tocantes a la reglamentación, y -- disposiciones administrativas que el municipio con la concu- - rrencia del gobierno estatal expedirían; y la quinta fracción establecía disposiciones relativas al problema la conurbación de dos o más municipios con dos o más entidades y la forma en que se planearía el desarrollo de éstos.

Séptima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, en esta reforma se adiciona el último párrafo de - la fracción III, quedando en la forma siguiente: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de - representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". (Seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete).

Reiteramos que la octava reforma ha sido la de mayor importancia y fué la publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, misma que analizaremos más adelante.

La última reforma fue la realizada en la publicación

del Diario Oficial de la Federación, con fecha de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, ésta no atañe directamente al municipio, y en esta se deroga la fracción VIII, modificándose su redacción como sigue:

Fracción VIII.- "Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo -- 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

2.2.- CARACTERISTICAS DE LA REFORMA DE 1983.

Esta reforma es la de mayor importancia, en materia municipal, en virtud de que con ella se sientan las bases para alcanzar mayores propósitos que incluso el constituyente de Querétaro no logró del todo. La reforma que tratamos dió un cambio a la estructura jurídica del municipio, a fin de mejorar -- las condiciones económicas, jurídicas, políticas y de interrelación de gobiernos Federación, Entidades y Municipios.

Dos aspectos muy importantes no quedaron resueltos --

por el constituyente de Querétaro, en relación al municipio: - Su autonomía económica y las relaciones de aquel con las autoridades de la entidad federativa a la que pertenecen.

Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley local, esta es una de las nuevas características que dieron forma al nuevo artículo ciento quince, además de las siguientes.

Se dispone como otra característica el que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, - será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a -- las disposiciones locales.

Se ratifican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los -- bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás normas administrativas de observancia general. Esta -- disposición fortalece al municipio en cuanto a la descentralización política, en virtud de que se amplía notablemente su competencia reglamentaria. Se trata de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de las bases generales que la ley de la entidad señale.

Señala los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de las entidades o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Esta competencia se puede ampliar por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio-económicas, capacidad administrativa y financiera del municipio.

El principio de colaboración entre órganos públicos - que estructura nuestra Constitución se refiere a que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

Se establecen rubros económicos en favor de fortalecer a la hacienda municipal.

Este punto es uno de los más importantes en esta reforma, ya que sustenta principios que le dan al municipio una mayor fuerza económica, este tema lo analizaremos en este mismo capítulo pero en el inciso 2.3.

También se trata, que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas respectivamente por la legislatura local, y que el presupuesto de egresos será aprobado por el ayuntamiento de acuerdo

con los ingresos disponibles en el periodo en cuestión.

Se determina claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano, para ejecutar estas funciones podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales, estatales y acorde a -- los fines indicados en el artículo veintisiete párrafo tercero.

Los congresos locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo ciento veintitrés de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

También se hace referencia a los convenios que pueden suscribir la Federación y los Estados para que estos últimos -- puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la Federación, se tiene como requisito para la ejecución de las actividades anteriores, - que sea necesario para el desarrollo económico y social del lugar.

Estos son los elementos que caracterizaron a la reforma del artículo ciento quince de la Constitución Federal y que formalizaron la autonomía del municipio en materia política, ad

ministrativa, jurídica (personalidad jurídica), y económica, re forzando la hacienda municipal.

2.2.1.- ANALISIS A LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE ESTA REFORMA.

En esta exposición de motivos se reconoce el carácter de sociedad natural domiciliada, que reviste al municipio al -- mismo tiempo que es una institución de arraigo en la idiosincra cía del pueblo mexicano.

Se distingue que su naturaleza de índole social y natural, encontró regulación como unidad política administrativa y territorial para beneficio de la Nación.

Se reconoce al municipio libre, como una institución indispensable para la vida política de los mexicanos, reconociendo que no se había logrado efectividad en su cabal racionalidad, debido al centralismo gubernamental más que conducta -- doctrinal, "Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora . . ." (4)

Se reconoce que esta redistribución de competencias,

(4) Exposición de Motivos correspondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1982.

tiene entre otras de sus finalidades que la institución del municipio sea el gobierno directo de la comunidad básica.

Se reafirman los principios que dan al municipio autonomía, "El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa . . ." (5)

Se considera a la institución del municipio como la idónea para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. Se cataloga a la reforma del artículo ciento quince de la Constitución Federal, como de suma importancia y de interés nacional.

Se considera al municipio como auténtica escuela de la democracia, y que sólo podrá vigorizarse como estructura y célula política, confiándole los elementos constitucionales necesarios además de los atributos conceptuales de nuestros principios republicanos.

Señala esta exposición de motivos que el sentir original, manifestado por el Constituyente de Querétaro prevalece en esta reforma por medio de la cual se ejecuta, ya que no se había logrado concretizar. " . . . haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando

(5) Idem.

cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera y el cambio se transforma en corrupción". (6)

En esta exposición de motivos que analizamos, se aprecia realismo al hablar de la importancia que tiene el lograr la autonomía del municipio no sólo para éste, sino también para la Nación, a fin de lograr la democratización el Secretario de Gobernación en ese período presidencial Lic. Manuel Bartlett afirmó que entre algunos de los objetivos que motivaron el cambio - en el artículo ciento quince, es que " . . . se trata de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas adonde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejercicio esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones".

(6) Idem.

2.3.- LA FRACCION VI, COMO UNA MAYOR LIBERTAD Y POSIBILIDAD DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO.

En esta fracción, trata de todo lo relacionado con la hacienda municipal cuya administración se realizará en forma libre.

En la hacienda municipal es donde radica la mayor libertad alcanzada para el municipio, ya que si éste, no puede -- proveerse de dinero no podrá ejecutar las obras que su desarrollo exige, y por tanto ya no se utiliza al municipio como medio para aportar riqueza a la federación y a la entidad federativa, sin que él mismo pueda disponer de lo que se recauda para su -- propio desarrollo.

Cabe aclarar que no podemos separar la libertad política de la libertad económica, porque para alcanzarlas se requiere no ser coartada la una o la otra.

Mediante el fortalecimiento de la hacienda municipal, se fomenta la descentralización económica promoviéndole al municipio una mayor capacidad de gestión administrativa.

Por otra parte a través de la reforma de mil novecientos ochenta y tres, el gobierno federal pretende fortalecer la

gestión municipal, dotando a los gobiernos municipales de más - recursos económicos para atender mejor las necesidades de cada colectividad, tales como los servicios municipales los cuales - revisten necesidades de mayor apremio para los ciudadanos de -- éstos.

Mediante la reforma de la fracción cuarta del multicil tado artículo ciento quince Constitucional se pretende lograr - la redistribución del ingreso público, para que se utilice en donde realmente lo exigen las necesidades sociales de desarrol lo, en las diversas colectividades, y al mismo tiempo se logre un desarrollo nacional equilibrado.

Mediante el fortalecimiento de la hacienda municipal, se logra promover un desarrollo estatal integral que fortalece el pacto federal y al municipio libre. Es importante mencionar que para revestir la tendencia concentradora de la población hal cia las zonas metropolitanas, ésta sólo se logrará mediante el desarrollo regional, además de promover una mejor integración - de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

"Descentralizar económicamente es apuntalar el federal lismo económico, que implica redistribuir geográficamente las - actividades productivas, la industria y los servicios, y revi-

sar los subsidios a la inversión y al consumo". (7)

Consideramos oportuno, para reforzar nuestro criterio respecto a que, mediante la autonomía hacendaria logramos un municipio más libre y autónomo, el citar algunos fragmentos del discurso pronunciado por el diputado constituyente Heriberto Jara quien señalaba:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes. . . . Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos pro--

(7) VALDEZ MONDRAGON, Josué. "Descentralización Económica en los Municipios" Ensayo, publicaciones del INAP. Gaceta Mexicana; Administración Pública Estatal y Municipal. 16-17.

blemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma -- más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en -- las que más necesite, en fin, aquel municipio. . . . Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, sea mos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque en tonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente - consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (8)

(8) Diario de los Debates. Editorial Conmemorativa. Tomo II. Págs. 878 ss.

CAPITULO III

REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO.

En este capítulo, se estudiarán someramente algunos artículos de la Constitución Federal, algunas Leyes Federales que tienen relevancia en el quehacer municipal y se citará también el encabezado de otras disposiciones jurídicas Federales que consideramos de menor trascendencia; asimismo se analizarán las características de la Constitución Política de las Entidades Federativas; y en particular de la Entidad Federativa de Querétaro, su Constitución Política, Ley Orgánica Municipal a efecto y consecuencia de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres al artículo ciento quince de la Constitución Federal; y seguiremos con el estudio a las características y estructura de las Leyes Orgánicas Municipales; y por último haremos referencia respecto de la reglamentación municipal.

3.1.- LEYES FEDERALES TRASCENDENTALES PARA EL MUNICIPIO.

Conforme al artículo ciento veinticuatro de la Constitución Federal de la República, el pacto federal se refuerza -- aclarando sobre la distribución de competencias y señala:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Tenemos bien que las leyes federales, no pueden permanecer ajenas a las modificaciones Constitucionales en cuanto a la materia que tratan. Por lo tanto y conforme a los transitorios que complementaron el decreto de reforma al artículo ciento quince de la Constitución tenemos: ARTICULO SEGUNDO.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, . . ." (1)

Así pues, dentro de las disposiciones de carácter federal, podemos mencionar la "Ley General de Asentamientos Huma-

(1) Reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. Artículo Segundo, del Decreto que reforma al Artículo 115.

nos", ya que esta ley contiene los elementos básicos para regular la actividad participativa y coordinada de las instancias - del gobierno federal, estatal y municipal cuyas actividades se orientan a ordenar y regular la formación, mejora y crecimiento de los núcleos de población, asimismo determinar las provisiones, reservas, usos y destino de áreas y predios, lo cual nos - permite afirmar que esta ley es reglamentaria de las disposiciones que en esta materia, dispone el párrafo tercero del artículo veintisiete de nuestra Carta Magna.

Por lo anteriormente expuesto citaremos sólo algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, esta ley federal establece: Artículo 4.- la ordenación y regulación - de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas, previstos en la fracción VI del artículo 115 constitucional.

IV.- Los planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población. - Los planes o programas a que se refiere esta fracción contendrán la zonificación y las líneas de acción específicas para - la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de esta Ley.

Artículo 5. Las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación proveerán, en la esfera de sus respectivas competencias, al cumplimiento de los planes o programas correspondientes y a la observancia de esta ley y las demás que se dicten conforme a ella. Dichas autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes o programas, cuando alguna dependencia, al ejercer sus funciones, falta al cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6. Las autoridades de los municipios de las entidades federativas y de la federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración de los planes o programas que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente ley.

La Ley Federal de Vivienda, publicada el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, dispone en su artículo 2, fracción IV.- "La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;"

Esta ley define la forma y alcances de las acciones - de gobierno federal, estatal y municipal en materia de adjudicación y obtención de tierra para la vivienda, financiamientos, - bolsa de tierra urbana, programas de construcción y las demás - áreas relacionadas con este tema.

En la mayoría de las entidades de la República, se -- han creado los Comités Estatales de Reservas Territoriales, que tienen entre otras funciones, obtener y administrar terrenos -- que se utilizarán como áreas de crecimiento para los núcleos de población, teniendo un rol de trabajo muy importante en la planeación de los centros urbanos.

Ley de Coordinación Fiscal, puntualiza al tenor de su artículo 2o., fracción II, cuarto párrafo.- "Los Estados que - estén adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en el impuesto sobre - adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% - de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá, cuando menos, el 20% a los municipios de la entidad -- que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva".

El artículo 6o., de la ley antes citada señala: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la -- participación del monto que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la -- participación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo de la fracción I del artículo 2o. de esta ley".

Ley de Planeación determina en el artículo 2o.: La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos - contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I., II., III., IV.,

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, - promoviendo la descentralización de la vida nacional; y . . ."

Como puede observarse las anteriores leyes federales, tratan en su esfera jurídica parte de la materia municipal, sin embargo existen muchas disposiciones jurídicas federales que no obstante aluden al municipio, estimamos que tienen menor relevancia para nuestro estudio y es por este motivo que solamente enunciaremos (no en forma limitativa) el rubro bajo el cual se publicaron.

- Ley General de Salud.
- Ley General de Fomento Económico.

- Ley de Población.
- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. (COFIPE)
- Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.
- Ley General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Ley General de Ingresos de la Federación. (Anual).
- Ley General de Obra Pública.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General de Emigración e Inmigración.
- Ley Reglamentaria del Apartado A y B del Artículo 123 Constitucional.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. (Anual).

3.2.- CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Las constituciones de los estados federados, se caracterizan por regular su régimen interno tomando como base normativa la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados internacionales mismos que se celebran por el Presidente de la República conforme a la Constitución Federal y son aprobados por el Senado.

Así tenemos, que las constituciones locales se adecúan a sus características propias como política, económicas, - sociales, culturales, etc.

Estas adecuaciones de la ley fundamental a su legislación local, serán para su ejercicio y aplicación, ampliando sus conceptos y alcances. Por lo cual las constituciones de las entidades, deben contener con mayor riqueza, pero particularizando, las mismas normas ya descritas anteriormente, de tal manera que si no están presentes en la constitución local se tendrán - por vigentes las de mayor rango, es decir, las federales.

Tenemos que la unión de entidades federativas tienen un grado de libertad, que se dará fuera de los principios expresos del pacto federal, es decir que lo determinado por la ley - suprema no podrá pasarse por alto, en la elaboración de su Constitución Política Local.

"La unión de las entidades federativas, dará lugar a la federación con su derecho público e instituciones convencionales, y al mismo tiempo se desarrolla la autonomía soberana de los pueblos de las entidades federativas integrantes manifestada en la autoorganización interna de sus elementos constitutivos originarios los que son el pueblo, territorio y potestad".

(2)

A continuación señalaremos la fecha de publicación de las constituciones de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos:

Rubro y fecha de publicación.

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE AGUASCALIENTES. (6 de septiembre de 1917) --
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR. (15 de febrero de 1975) --
- 3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA. (16 de agosto de 1953) --
- 4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE. (24 de septiembre de 1979) --

(2) Vide. ARNAIZ AMIGO, Aurora. "Soberanía y Potestad". México, Editorial Porrúa, S. A. Librero Editor, 2a. Edición, 1981. Págs. 199 y 200.

- 5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
COAHUILA. (19 de febrero de 1918)
- 6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
COLIMA. (20 y 27 de octubre y 3, 10, 17 y 24 de noviembre
de 1917)
- 7.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
CHIAPAS. (16 de septiembre de 1981)
- 8.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
CHIHUAHUA. (28 de mayo de 1921)
- 9.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
DURANGO. (27 de diciembre de 1917)
- 10.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
GUANAJUATO. (16 de septiembre de 1917)
- 11.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
GUERRERO. (3 de noviembre de 1917 al 18 de enero de 1918)
- 12.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
HIDALGO. (1 al 8 de octubre de 1920)
- 13.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
JALISCO. (11 de julio de 1917)

- 14.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
MEXICO. (8 de noviembre de 1917)
- 15.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
MICHOCAN. (7 de febrero al 14 de marzo de 1918)
- 16.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
MORELOS. (8 al 22 de marzo de 1931)
- 17.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
NAYARIT. (5 de febrero de 1918)
- 18.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
NUEVO LEON. (16 de diciembre de 1917)
- 19.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
OAXACA. (15 de diciembre de 1982)
- 20.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
PUEBLA. (8 de septiembre de 1917)
- 21.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
QUERETARO. (9 de septiembre de 1917)
- 22.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
QUINTANA ROO. (12 de enero de 1975)
- 23.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
SAN LUIS POTOSI. (2 de enero al 6 de febrero de 1918)

- 24.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
SINALOA. (22 de junio de 1922)
 - 25.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
SONORA. (22, 25 y 29 de septiembre de 1917)
 - 26.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
TABASCO. (5 de abril de 1919)
 - 27.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
TAMAULIPAS. (5 de febrero de 1921)
 - 28.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
TLAXCALA. (29 de enero de 1982)
 - 29.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
VERACRUZ. (16 de septiembre de 1917)
 - 30.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
YUCATAN. (14 de enero de 1918)
 - 31.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE --
ZACATECAS. (27 de enero de 1984) (3)
-

(3) pass. GAMIZ PARRAL, Máximo. N. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990, primera edición.

3.3.- EN EL CASO DEL ESTADO DE QUERETARO. TRATO QUE SE DA AL MUNICIPIO EN FUNCION DE LA REFORMA DE 1983 A LA CONSTITUCION FEDERAL.

En la presente investigación seleccionamos al Estado de Querétaro y a sus municipios en virtud de que fué aquí precisamente en donde se reunió de mil novecientos dieciséis a -- mil novecientos diecisiete el Congreso Constituyente, para regular los trabajos necesarios y unificar los diferentes criterios, tendencias ideológicas, doctrinales, sociales, etc., que dieron lugar a la estructura constitucional, misma que regula al municipio cuyos principios de equidad y justicia deben prevalecer. Aunque la Constitución Federal ha sufrido cambios de forma, los cuales se requerfan para mejorar y ampliar su autonomía y eficacia, como lo plasma Montesquieu al señalar: "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma es corrección; cuando pierde sus principios se degenera y el cambio se transforma en corrupción". (4)

Por lo anterior señalado, ahora estudiaremos la estructura del municipio en dicha entidad, la cual se divide territorialmente conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro vigente, en dieciocho Munic

(4) Exposición de Motivos, correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.

plos que son: AMEALCO, ARROYO SECO, CADEREYTA DE MONTES, COLON, CORREGIDORA, JALPAN DE SERRA, PINAL DE AMOLES, QUERETARO, SAN JUAN DEL RIO, TEQUISQUIAPAN, TOLIMAN, EL MARQUES, PEDRO ESCOBEDO, HUIMILPAN, SAN JOAQUIN, LANDA DE MATAMOROS, EZEQUIEL MONTES, PEÑAMILLER. (5)

Por otra parte tenemos que la Constitución Política del Estado de Querétaro, ha tenido nueve reformas en el periodo comprendido de mil novecientos ochenta y tres a mil novecientos noventa y uno en su Título Séptimo correspondiente al Municipio (capítulo único), estos son los artículos siguientes: ciento treinta, ciento treinta y uno, ciento treinta y tres, ciento treinta y cuatro, ciento treinta y ocho, ciento cuarenta, ciento cuarenta y uno, ciento cuarenta y cinco y ciento cuarenta y seis; de los cuales podemos destacar cuatro, debido a la naturaleza de su reforma íntimamente ligada al mandato Constitucional Federal del artículo ciento quince reformado en mil novecientos ochenta y tres, y que a saber son los artículos siguientes:

1): Artículo ciento treinta y uno.

En éste se incluye el principio de que los municipios queretanos gozan constitucionalmente de personalidad jurídica. Puesto que, como ya lo mencionamos, anterior a la reforma del

(5) Ver anexo 1.

ciento quince Federal, la Legislatura Local serfa quien investi
rfa de personalidad jurídica al municipio, señalando en su frac
ción tercera párrafo primero; "Los municipios serán investidos
de personalidad jurídica . . ."

II): Artículo ciento treinta y ocho.

Se reconoce que el municipio tiene patrimonio propio
señalando; "Los Municipios administrarán su patrimonio confor-
me a la Ley". Lo cual deriva del artículo ciento quince de la
Constitución Federal reformado fracción segunda primer párrafo,
y que anteriormente no se hablaba de un patrimonio propio del -
municipio. Agregando que "La Legislatura del Estado aprobará -
las cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aproba
dos por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles",
como lo dispone la fracción IV párrafo III del reformado artícul
o ciento quince de la Constitución Federal.

III): Artículo ciento cuarenta y uno.

Cabe hacer notar que este artículo en su primer párraf
o no sufre cambio alguno, ya que éste sustentaba y mantiene; -
"Los municipios tienen personalidad jurídica para todos los - -
efectos legales", adelantándose a la concepción Federal. Se in
tegra una facultad explícita del municipio, esta es la facultad
reglamentaria dentro de su jurisdicción y bajo las bases norma-

tivas que establece la Ley Orgánica Municipal, toda vez que anteriormente reglamentaba en concurrencia con la Entidad, se incluye este principio en base a la fracción segunda párrafo segundo; además se refiere a los servicios públicos que los municipios deberán prestar y que no se menciona en el anterior artículo ciento cuarenta y uno de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Además se agrega la posibilidad de celebrar convenio entre el Estado y los Ayuntamientos para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos como lo dispone la Constitución Federal en el artículo ciento quince fracción tercera último párrafo. Asimismo, se incorpora la facultad para el municipio, de poder aprobar, formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; - participar en la creación y administración de todas sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial; intervenir en la regulación de la tierra; facultándolo para otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, tomando para este efecto como base el párrafo tercero del artículo veintisiete de la Constitución Federal.

IV): Artículo ciento cuarenta y seis.

Este artículo esencialmente se refiere a la Hacienda Municipal, trasladada en esencia lo consagrado en el artículo - - ciento quince de la Constitución Federal fracción cuarta relativo a la Hacienda Municipal al señalar: "La Hacienda de los Municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les - pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos -- que la Legislatura establezca en su favor, y de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación traslación, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales". También el Estado podrá hacerse cargo de algunas de -- las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores, si es que el Municipio celebra convenio al respecto con el Estado.

En el segundo párrafo de este artículo, se hace referencia a las participaciones de carácter federal que el municipio percibirá con arreglo a las bases, montos y plazos que - - anualmente se determinen por la Legislatura, además de los ingresos que se deriven de la prestación de servicios públicos a su cargo. El tercer párrafo de este artículo prohíbe a la Entidad establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones señaladas, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas y tiene como única excepción

Los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y -- sus Municipios. Estos principios se determinan por la fracción cuarta del artículo ciento quince de la Constitución Federal -- que se refiere a la Hacienda Municipal.

Cabe hacer notar la concepción que la Constitución de dicho Estado tiene respecto de la función del Municipio:

Artículo Ciento veintisiete.- "El Municipio tiene -- por objeto el Gobierno interior de las Municipalidades, procurando la seguridad y el bienestar de sus habitantes".

Por otra parte, tenemos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro vigente fué publicada en el Periódico - Oficial del Gobierno del Estado (La Sombra de Arteaga) el día - veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, y entró en vigor en la misma fecha en términos del artículo primero transitorio de esta Ley. Se encuentra integrada por ocho títulos mismos que aparecen bajo el rubro siguiente:

TITULO PRIMERO

ESTRUCTURA MUNICIPAL

TITULO SEGUNDO

REGIMEN GUBERNAMENTAL

TITULO TERCERO

ORGANISMOS AUXILIARES

TITULO CUARTO
REGIMEN ADMINISTRATIVO

TITULO QUINTO
DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

TITULO SEXTO
NORMATIVIDAD JURIDICA

TITULO SEPTIMO
SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS MUNICIPALES.

TITULO OCTAVO
DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL
ESTADO.

Estimando que revisten gran importancia algunos de --
los artículos de la ley en comento enseguida comentaremos algu-
nos de estos:

Artículo primero; Reconoce la personalidad jurídica -
del municipio como propia, en los términos del artículo ciento
quince de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexican
os, ya que anteriormente el Poder Legislativo Local era quien
investía de personalidad jurídica al municipio.

Artículo segundo; Se refiere a la facultad que le confiere la Constitución Federal al Ayuntamiento a efecto de poder emitir reglamentos y disposiciones administrativas.

Artículo quinto; Se refiere a la autonomía o competencia plena y exclusiva del municipio respecto de su territorio, población, así como su organización política y administrativa dentro de los causes legales.

Artículo sexto; En este, se le da al municipio toda la facultad para planear su desarrollo sin la forzosa intervención de la Entidad en cuanto a la formulación de planes y programas en función de aprovechar sus recursos y en cumplimiento de sus fines.

Artículo veintiséis; Se reafirma que los miembros del ayuntamiento serán designados mediante elección popular directa y que además, no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo veintinueve; Determina el principio de la proporcionalidad de representantes Regidores que debe haber en cada municipalidad y será el que demande la eficaz atención de sus servicios públicos, además determina las que no tendrán menos de ocho Regidores ejemplo, la capital del Estado.

Artículo cuarenta y dos; Determina la facultad reglamentaria como necesaria para el cumplimiento de los fines del municipio, además podrá llevar a cabo todas las disposiciones jurídicas que demanden la tranquilidad y seguridad, moralidad y salubridad pública siempre dentro de las bases generales que se determinan en esta Ley.

Considerando que existen disposiciones de gran trascendencia para el caso en estudio, a continuación transcribiremos textualmente algunos artículos o sus respectivas fracciones:

Artículo cuarenta y dos, fracción V: "Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales".

VII; "Enviar al ejecutivo, planes y programas municipales, para su coordinación con los de carácter estatal.

XIV; "Formular la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio para cada año fiscal y remitirla, para su estudio y aprobación, a la Legislatura del Estado, por conducto del Gobernador".

XV; "Formular y aprobar el presupuesto de egresos --

del Municipio para cada año fiscal, con base en sus ingresos -- disponibles y sujetándose para ello a las normas que en esta -- misma Ley se contienen".

XXVI; Administrar el patrimonio del Municipio conforme a la Ley, y vigilar, a través del Presidente Municipal y de la Comisión de Hacienda del propio Ayuntamiento, la correcta -- aplicación del presupuesto de egresos.

XXVIII; Celebrar convenios con el Ejecutivo del Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que corresponden al Municipio".

XXX; "Convenir con otros Municipios y con el Estado para coordinarse procurando la más eficaz prestación de los servicios públicos que corresponda".

Artículo cuarenta y nueve; "Los Síndicos Municipales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

II; "Representar jurisdiccionalmente al Municipio ante toda clase de tribunales estatales y federales".

Artículo cincuenta y tres; "Al día siguiente de insta

tado, el Ayuntamiento distribuirá entre los miembros que lo integran, las comisiones que deban atender la administración municipal, a efecto de que las personas comisionadas sean las que se encarguen de la dirección de los servicios públicos".

Artículo cincuenta y seis; "Las comisiones a que se refiere el artículo 53 de esta Ley son:

I; La de Gobernación que estará integrada por el Presidente Municipal y dos Regidores que lo auxiliarán. A esta comisión corresponderá:

- a).- Elecciones.
- b).- Estadística y Padrón Municipal.
- c).- Legalización de firmas de funcionarios municipales.
- d).- Registro Civil.
- e).- Aplicación de sanciones por faltas previstas en los Reglamentos municipales.
- f).- Cuerpo de Inspectores Municipales.

II.- La de Hacienda, a la que corresponderán:

- a).- Presupuestos.
- b).- Licencias por más de ocho días.
- c).- Iniciativas para modificar la legislación Hacen

ESTA TESIS NO DEBE - 79 -
SALIR DE LA BIBLIOTECA

daria Municipal y para la organización y funcionamiento de las oficinas receptoras.

d).- Examen de cuentas rendidas por el Tesorero Municipal, con obligación de dictaminarlas dentro de los tres días siguientes a su recibo.

e).- Inspección de la Tesorería Municipal y demás -- oficinas recaudadoras de impuestos, con obligación de practicar arqueo en aquélla el día 10. de cada mes, dando cuenta al Ayuntamiento con el resultado que se consignará en un acta.

III.- La de Obras Públicas, que tendrá a su cargo:

a).- Dotación y distribución de aguas.

b).- Parques y Jardines.

c).- Monumentos públicos.

d).- Alumbrado Público.

e).- Inspección de construcciones particulares y obras peligrosas.

f).- Desagüe, saneamiento y limpieza de las poblaciones.

g).- Edificios de las Municipalidades.

h).- Panteones.

i).- Construcción, reparación y conservación de rastros, mercados, parques, jardines y escuelas - municipales.

j).- Los demás asuntos que designen las Leyes y Reglamentos".

Artículo setenta y ocho.- "El patrimonio municipal se compone:

I.- De los bienes e inmuebles propiedad del Municipio.

II.- De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales.

III.- De los bienes de uso común municipal.

IV.- De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

V.- De los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.

VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales.

VII.- De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, la que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.

VIII.- De los réditos producidos por créditos a su favor; y

IX.- De las participaciones que perciban de acuerdo

con las leyes Federales y del Estado".

Artículo ochenta.- "El patrimonio del Municipio es inalienable, con las excepciones que en esta ley se señalan".

Artículo ochenta y seis.- "La tesorería municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento".

Artículo noventa.- "El Tesorero Municipal, tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:"

" . . . IX.- Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio".

Artículo cien.- "Los Municipios tendrán a su cargo la prestación, organización, reglamentación, funcionamiento, -- conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

- I.- Agua Potable y Alcantarillado.
- II.- Alumbrado Público.
- III.- Limpia.

- IV.- Mercados y centrales de abasto.
- V.- Panteones.
- VI.- Rastro.
- VII.- Calles, parques y jardines.
- VIII.- Seguridad Pública y Tránsito municipales.
- IX.- Fomento Educativo.
- X.- Preservación de la salud pública en forma integral.
- XI.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.
- XII.- Fomento y conservación de áreas y lugares recreativos y para la práctica de los deportes.
- XIII.- Los demás que la Legislatura determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Artículo ciento dos.- "La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, pero no podrán concesionarse los que no afecten la estructura y organización municipal a personas físicas o morales;"

Artículo ciento cinco.- "No pueden darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I.- Miembros del Ayuntamiento.

II.- Servidores Públicos Municipales.

III.- Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados o legales; los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad; y . . ."

Artículo ciento treinta y siete.- "Los Ayuntamientos expedirán el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal que deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal, teniendo como objeto regular el mantenimiento de normas de conducta social . . ."

Artículo ciento treinta y ocho.- "Los Ayuntamientos expedirán los Reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal".

Artículo ciento cuarenta y ocho.- "Los Miembros Proprietarios del Ayuntamiento, serán declarados inhábiles para el cargo que fueron electos y revocado su mandato, en los siguientes casos:

I.- Por abandono de sus funciones, sin causa justificada, en un lapso de treinta días consecutivos.

II.- Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de

cabildo, sin causa justificada.

III.- Cuando existan entre sus miembros conflictos - que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y el ejercicio de sus competencias.

IV.- Cuando se dicte sentencia definitiva e irrevocable en su contra por delito doloso; y

V.- Por incapacidad física o legal".

Artículo ciento cincuenta.- "En el caso de la fracción III, del artículo ciento cuarenta y ocho de esta Ley, el ejecutivo del Estado pondrá en conocimiento de la Legislatura - atentas las circunstancias del caso, si es cierta la causa expresada, suspenderá a los miembros del Ayuntamiento respectivo en su integridad. Llamará a los suplentes respectivos y los designará Ayuntamiento provisional, en tanto decide en el fondo - si revoca o no el mandato a la totalidad o a alguno de los miembros del Ayuntamiento suspendido.

Fungirá como Presidente del Ayuntamiento provisional, el que elijan sus integrantes. Dicho ayuntamiento entrará en funciones una vez que haya protestado ante la Legislatura.

Si la Legislatura decide inhabilitar a la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento suspendido, se procederá como sigue: Si están en curso los dos primeros años del periodo, se convocará a elecciones extraordinarias para que se elija a quienes concluyan el término constitucional en unión de los primeramente electos y que no fueron inhabilitados. Si la inhabilitación ocurre iniciando el tercer año, la Legislatura designará un Consejo Municipal para que termine el periodo.

Si la Legislatura Inhabilita a un número de miembros que no constituya mayoría, quienes no hayan sido inhabilitados entrarán nuevamente al desempeño de sus funciones y cesará el Ayuntamiento provisional".

Artículo ciento cincuenta y uno.- "La Legislatura -- del Estado declarará que ha desaparecido un Ayuntamiento, si -- por incapacidad física o legal, licencia o por cualquier otra -- causa, de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de dicha Corporación, quedará el Ayuntamiento privado de sus -- funciones y el Municipio carente de autoridad.

Si la declaración se emite cuando están en curso los dos primeros años del periodo, se convocará a elecciones extraordinarias, designándose entretanto un Consejo Municipal Provisional, para que se elija a un nuevo Ayuntamiento que concluya el término".

Artículo ciento cincuenta y dos.- "En los procedimientos a que se refieren los tres capítulos que anteceden, se dará oportunidad de audiencia, defensa, probanza alegatos, con las limitaciones de tiempo que dicten la urgencia de la medida y la necesidad de continuar las funciones municipales".

Artículo ciento cincuenta y nueve.- "El Ejecutivo a solicitud de los Ayuntamientos les dará la asesoría que les permita realizar las finalidades de su exclusiva competencia, asimismo, auxiliará a los propios Ayuntamientos en la realización de los planes y programas que estos formulen en el cumplimiento de sus fines y a la organización administrativa de los mismos".

Los anteriores artículos, los seleccionamos por ser, los que consideramos más destacados en función de la reforma en la Constitución Federal al artículo ciento quince, lo cual originó cambios estructurales en las diversas disposiciones que rigen la figura del municipio.

Por otro lado, tenemos que abordar también la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro, ya que en esta se sustentan las bases que permiten al municipio proveerse de ingresos necesarios para la realización de las obras y servicios encomendados de acuerdo a la necesidad social.

La Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fué publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (La Sombra de Arteaga) y entró en vigor el día 10. de enero de mil novecientos ochenta y cuatro y el 1.º de febrero de mil novecientos noventa y dos, fecha en que concluye nuestra investigación.

Destacaremos los artículos siguientes:

Artículo cinco.- "Son Leyes y Reglamentos Fiscales de los Municipios del Estado de Querétaro:

- a).- La presente Ley General de Hacienda.
- b).- La Ley Anual de Ingresos de los Propios Municipios.
- c).- El Presupuesto Anual de Egresos.
- d).- Las que establezcan o reglamenten algún ingreso previsto en la Ley respectiva y también las que organicen los Servicios Administrativos necesarios para la recaudación, distribución y control de los Ingresos de los Municipios.
- e).- Las que establezcan Recursos Administrativos en contra de resoluciones fiscales que tengan relación con la Hacienda Pública de los Municipios.
- f).- La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro, en su parte relativa.
- g).- El Reglamento de Comercio.

h).- El Reglamento de Mercado.

i).- El Reglamento de Policía y Gobierno Municipal y demás Ordenamientos y Reglamentos que expida el Ayuntamiento".

(6)

Artículo siete.- "Son Bienes de los Municipios del Estado de Querétaro, los siguientes:

a).- Las existencias y dinero en efectivo y valores en las cajas de los referidos Municipios, el día primero de enero de cada año fiscal.

b).- Los saldos de los depósitos simples que a su favor tengan los respectivos Municipios que sean cuentahabientes, al iniciar el Ejercicio Fiscal.

c).- Los saldos de los depósitos simples que a su favor tengan los respectivos Municipios, constituidos en la Tesorería General del Estado, pendientes de retirar al primero de enero de cada año.

d).- Los Rezagos de años anteriores.

e).- Los Capitales que pertenezcan a los diferentes Ayuntamientos, así como sus productos.

f).- Las fincas Rústicas y Urbanas que pertenezcan a los diferentes Ayuntamientos y sus productos.

(6) Nota; El Código Fiscal del Estado se aplica en forma supletoria.

g).- El Mobiliario, Equipo, Aparatos, Vehículos, Enseres y, en general, los Bienes Muebles que sean propiedad de - Los Municipios".

Artículo ocho.- "Constituyen los Ingresos de los Municipios del Estado de Querétaro, las recaudaciones que se obtengan por los conceptos siguientes:

- a).- Derechos.
- b).- Impuestos.
- c).- Productos.
- d).- Aprovechamiento, y
- e).- Participaciones".

Artículo nueve.- "Los Derechos, entendiéndose por tales las contraprestaciones que exige el Poder Público, en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él, o como compensación a un gasto provocado por el desarrollo de actividades de la administración, a las personas que reciban el servicio o que provoquen el gasto, . . .".

Mismo artículo en su último párrafo del inciso q), se ñala: "Los Municipios del Estado celebrarán con la Comisión Federal de Electricidad, Superintendencia o División que corresponda, Convenio con el fin de que se agreguen las cantidades -- que en virtud de este derecho deban ser percibidas, a las factu

ras que se formulen a los consumidores, pudiendo especificarse en los mismos instrumentos las cantidades que se apliquen a - - adeudos a cargo de los Municipios".

Artículo diez.- "Los impuestos se causarán por los - conceptos siguientes:

- a).- Por diversiones y espectáculos públicos.
- b).- Compraventa de ganado y aves.
- c).- Por la compraventa de alimentos que no se consuman en el mismo establecimiento donde se vendan.
- d).- Por la tenencia o propiedad de bienes inmuebles, por su división, consolidación, enajenación, adquisición, mejora o fraccionamiento. . . .".

Artículo once.- "Los Productos los constituyen los - Ingresos por:

- a).- Arrendamiento de Fincas Municipales.
- b).- Arrendamiento de Locales en los Mercados y autorización para ocupar sitios en los mismos, Zonas de Mercados o Vías Públicas.
- d).- Depósito de animales o de objetos, así como los productos de bienes mostrencos.
- e).- Producto de Capitales de los Ayuntamientos".

Artículo doce.- "Los Aprovechamientos los constituyen los Ingresos que se obtengan por:

- a).- Rezagos de Ejercicios Fiscales Anteriores.
- b).- Recargos por falta de pago oportuno de los diferentes Derechos e Impuestos.
- c).- Multas Administrativas y Multas Judiciales.
- d).- Gastos de Ejecución Fiscal Municipal.
- e).- Herencias, Legados, Donaciones y donativos.
- f).- Productos de bienes y objetos que legalmente se pueden enajenar. . . .".

Artículo trece.- "Las Participaciones las constituyen los Ingresos que se obtengan por:

- a).- Participaciones otorgadas a los Municipios por el Gobierno del Estado.
- b).- Participaciones otorgadas a los Municipios por el Gobierno Federal".

Artículo catorce.- "La clasificación y fijación de los impuestos relacionados con Giros Mercantiles, Industriales, Comercio Ambulante o en general con establecimientos permanentes o temporales, si éstos últimos fueren por espacio mayor de un mes, se hará por un Organismo que se denominará H. Junta Calificadora Municipal, que se integrará y funcionará en forma permanente en cada Municipio".

Estos artículos son los que esencialmente componen la Hacienda Municipal de los Municipios queretanos, sin ser limitativos.

3.4.- LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Al igual que la Constitución General, las constituciones locales de las entidades federativas tienen leyes secundarias que regulan y especializan su articulado por materias, para tener vigencia exclusiva dentro del territorio de la entidad federativa respectiva.

La ley orgánica municipal forma parte de las principales disposiciones estatales, estableciendo la división territorial de la entidad, administración, integración; regula la forma de gobierno de la entidad y del municipio, determina funciones y facultades de los integrantes del municipio, debe tomar en cuenta esta ley para integrar a los representantes municipales todas las características del municipio, además deberá contener también los servicios públicos que a de prestar el ayuntamiento y las sanciones al incumplimiento de esta ley.

Por lo tanto podemos afirmar que la ley orgánica municipal es el instrumento jurídico de mayor importancia para la vida municipal.

A continuación presentamos un esquema estructural de lo que consideramos Ley Orgánica Municipal Tipo; lo anterior lo obtuvimos después de analizar la estructura de diversas leyes orgánicas municipales de algunos estados de la República Mexicana: V.G. Guanajuato, Querétaro, Guerrero, Quintana Roo, Aguascalientes, entre otras, mismas en las que en su contenido existen las constantes siguientes:

TITULO PRIMERO: Estructura Municipal.

CAPITULO PRIMERO: Disposiciones Generales.

CAPITULO SEGUNDO: De la Organización Territorial.

CAPITULO TERCERO: De la Creación, Desaparición y Modificación de las Categorías y Límites Territoriales de los Municipios.

CAPITULO CUARTO: De la Población.

TITULO SEGUNDO: Régimen Gubernamental.

CAPITULO PRIMERO: De la Integración e Instalación de los Ayuntamientos.

CAPITULO SEGUNDO: Del Funcionamiento de los Ayuntamientos.

CAPITULO TERCERO: De las Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos.

CAPITULO CUARTO: De las Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales.

CAPITULO QUINTO: De los Síndicos.

CAPITULO SEXTO: De los Regidores.

CAPITULO SEPTIMO: De las Comisiones.

TITULO TERCERO: Organismo Auxiliares.

CAPITULO PRIMERO: De las Autoridades Auxiliares.

CAPITULO SEGUNDO: De los Consejos de Colaboración Municipal.

CAPITULO TERCERO: De las Comisiones de Planificación y Desarrollo.

TITULO CUARTO: Régimen Administrativo.

CAPITULO PRIMERO: De la Secretaría Municipal.

CAPITULO SEGUNDO: De la Hacienda Municipal.

CAPITULO TERCERO: De los Actos Administrativos Municipales.

TITULO QUINTO: Del Desarrollo Municipal.

CAPITULO PRIMERO: Del Desarrollo Urbano Municipal.

CAPITULO SEGUNDO: De los Servicios Públicos.

CAPITULO TERCERO: De la Municipalización.

CAPITULO CUARTO: Del Otorgamiento, Cancelación y Caducidad de las Concesiones.

TITULO SEXTO: De la Seguridad Pública.

CAPITULO PRIMERO: De los Cuerpos de Seguridad Municipal.

CAPITULO SEGUNDO: De las Atribuciones de la Policía.

CAPITULO TERCERO: Del Reclutamiento y sus Requisitos.

CAPITULO CUARTO: Del Personal.

CAPITULO QUINTO: De los Grados, Nombramientos, Jerarquías.

TITULO SEPTIMO: Del Patrimonio Municipal.

CAPITULO UNICO: De los Bienes Municipales.

TITULO OCTAVO: De la Justicia Municipal.

CAPITULO PRIMERO: De los Jueces y Jurados.

CAPITULO SEGUNDO: De los Recursos Administrativos.

TITULO NOVENO: Legislación Municipal.

CAPITULO UNICO: Del Bando y Reglamentos.

TITULO DECIMO: De la Suplencia y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Municipales.

CAPITULO PRIMERO: Faltas y Licencias de los Funcionarios y Empleados Municipales.

CAPITULO SEGUNDO: De la Remoción e Inhabilitación de los - Miembros del Ayuntamiento.

CAPITULO TERCERO: De la Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Municipales.

TITULO UNDECIMO: De la Colaboración Entre el Municipio y el Estado.

CAPITULO UNICO: Asesoría Municipal.

TRANSITORIOS.

Podemos apreciar que la ley orgánica municipal, trata los principales renglones de la vida municipal por tal motivo, debe ser la fuente más rica en disposiciones de los principios fundamentales y, hacer de éstos la forma más práctica en la tarea municipal.

3.5.- LA REGLAMENTACION MUNICIPAL, CARACTERISTICAS.

La reglamentación es, una facultad que el ayuntamiento ejerce con apego a la Constitución Federal, Leyes Federales, Constitución Política Estatal y Leyes Locales, para el funcionamiento y ejercicio directo del municipio y su comunidad en concordancia a las características o circunstancias propias.

Entre algunas de las definiciones que se han realizado, sobre la reglamentación municipal podemos considerar como una de las más destacadas, la realizada por (Centro Nacional de Desarrollo Municipal) de la Secretaría de Gobernación, a lo cual dice:

"El Reglamento es un instrumento jurídico que establece específicamente, la forma en que tanto una autoridad, como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes". (7)

(7) Op. Cit. CENEM. "El Municipio Mexicano"., Pág. 194.

El reglamento municipal al igual que las leyes federales y locales, se especializan en áreas de trabajo determinadas, regulando los principios contenidos en la legislación superior, además el ayuntamiento lo expedirá de acuerdo a las bases normativas que establezca la legislatura estatal correspondiente.

En base a lo anterior, podemos clasificar los reglamentos municipales, en tres grupos, estos son:

I.- Aquellos cuya finalidad, es la de realizar una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio, como por ejemplo el reglamento de Bando de Policía y Buen Gobierno.

II.- Los que regulan la organización y funcionamiento de las autoridades, ayuntamientos y empleados, en sí, es el reglamento interno del ayuntamiento y sus dependencias, y

III.- Los que regulan el funcionamiento y control de las actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades de la población, como por ejemplo los reglamentos para la prestación de Servicios Públicos.

Los proyectos de reforma u adición, o la realización de un reglamento nuevo mediante una iniciativa corren a cargo -

de las autoridades municipales, conforme a las bases normativas establecidas en la ley orgánica municipal o expedidas por el -- Congreso Local.

Entre los reglamentos de índole municipal que considere ramos más interesantes, así como el contenido estructural de -- los mismos podemos citar los siguientes:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento.

- I): Disposiciones generales.
- II): De la Residencia e Instalación.
- III): De las Funciones de los Miembros.
- IV): De las Sesiones de cabildo.
Del Debate en las Secciones.
- V): De las Votaciones.
- VI): De la Revocación de Acuerdos.
- VII): Del Procedimiento Reglamentario Municipal.
- IX): De las Atribuciones del Ayuntamiento.
- X): De las Atribuciones del Presidente Municipal.
- XI): Del síndico.
- XII): De los Regidores.

- Reglamento de la Administración Municipal.

- I): Secretaría del Ayuntamiento.

- II): Tesorería Municipal.
- III): Dirección de Planeación de Obras y Servicios Públicos.
- IV): Dirección de Bienestar Social.
- V): Dirección de Seguridad Pública.
- VI): Oficialía Mayor.

- Bando o Reglamento de Gobierno Municipal.

- I): Del Municipio.
 - Nombre y Escudo.
 - De los Fines del Municipio.
 - De los Vecinos.
- II): Del Territorio.
 - Del Territorio Municipal.
 - De la Organización Política Municipal.
- III): De la Población Municipal.
 - De los Habitantes.
 - Derechos y Obligaciones.
- IV): Del Gobierno Municipal.
 - De las Autoridades Municipales.
 - De los Organos Administrativos.
- V): Del Desarrollo Urbano Municipal.
- VI): De los Servicios Públicos Municipales.
- VII): De las Actividades de los Particulares.
 - De los Permisos y Licencias.
 - De las Actividades Comerciales.

De los Mercados Públicos y el Comercio Ambulante.

VIII): De los Espectáculos.

IX): De los Panteones.

X): Del Rastro Municipal.

XI): De la Salud Pública.

XII): De la Participación de la Comunidad.

De la Esfera de Competencia.

De los Consejos de Colaboración Municipal.

XIII): De la Seguridad Pública.

XIV): De las Sanciones y los Recursos Administrativos.

Transitorios.

- Reglamento de la Ley de Justicia en Materia de --
Faltas de Policía y Buen Gobierno del Municipio.

I): Disposiciones Generales.

II): De las Faltas y Sanciones.

III): De la Organización Administrativa.

IV): De los Juzgados Calificadores.

V): Del Procedimiento ante los Juzgados Calificadores.

Transitorios.

- Reglamento de Policía Preventiva Municipal.

I): Disposiciones Generales.

II): De las Atribuciones de los Funcionarios de Policía.

III): De las Condiciones y Riesgos de Trabajo.

IV): De los Deberes del Personal de Policía.

V): De las Faltas Administrativas.

VI): De los Ascensos, estímulos y Recompensas.

VII): De las Sanciones.

Transitorios.

CAPITULO IV.

LA HACIENDA MUNICIPAL.

Uno de los aspectos de mayor importancia en la administración municipal está determinado sin duda alguna en el renglón financiero, el cual significa o representa al factor más importante para llevar a cabo la implementación de programas y proyectos que encierra el plan de gobierno municipal.

Para vislumbrar la importancia que tiene el aspecto hacendario, daremos una definición de la hacienda municipal, de terminaremos la importancia que encierra la libertad económica, y las disposiciones jurídicas que norman el aspecto de la hacienda municipal, asimismo mencionaremos algunas disposiciones de la Constitución Federal en lo relativo al tema; Y por último haremos un análisis somero de las siguientes leyes: Coordinación Fiscal, Orgánica Municipal e Ingresos del Municipio.

4.1.- DEFINICION DE HACIENDA MUNICIPAL.

La definición que presentamos se integró en base a -- los principios técnico jurídicos que establece la fracción cuarta del artículo ciento quince de la Constitución Federal, la -- cual es básicamente la que determina los lineamientos de la Hacienda Municipal.

Por lo cual presentamos como nuestro criterio, la siguiente definición de Hacienda Municipal:

El acervo económico activo y pasivo (dinero, bienes - muebles, inmuebles), incluyendo ingresos adicionales que la legislatura local establezca en relación de la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales a favor del - - Ayuntamiento, y cuya finalidad entre otras sea la de solventar los gastos necesarios de los servicios y actividades públicas que la colectividad demande.

4.2.- ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LA HACIENDA MUNICIPAL.

Para poder determinar los elementos económicos que -- componen la hacienda de los municipios, nos basaremos elementalmente en la Constitución Federal artículo ciento quince fracción cuarta y sus incisos, además de las determinaciones o ele-

mentos que sean factor común en las diferentes leyes de hacienda municipal vigentes en los estados de Hidalgo, Querétaro, Guerrero y San Luis Potosí.

Ahora bien, la Constitución Federal en su fracción --cuarta; señala como contribuciones e ingresos municipales los siguientes:

- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- Las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.
- Las tasas adicionales, que establezcan las entidades respecto de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación y mejoras, consolidación, asimismo las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.
- Los que reciba de las participaciones federales, -- que ésta cubrirá a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- Además de recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Leyes de Hacienda Municipal.

Como ya se mencionó anteriormente, las leyes hacendarías analizadas son las de los Estados de Hidalgo, Querétaro, - Guerrero y San Luis Potosí, mismas de las que se desprende:

- a): El dinero en efectivo y los valores depositados en las cajas de valores de los municipios.
- b): Los saldos a favor en instituciones bancarias.
- c): Los saldos a su favor de depósitos simples en relación de otros municipios.
- d): La propiedad de fincas rústicas y urbanas que -- pertenezcan a los ayuntamientos, además de sus productos.
- e): El conjunto de bienes muebles; equipo, aparatos, vehículos, enseres propiedad de los municipios.
- f): Las contraprestaciones que exige el poder público en pago de los servicios públicos otorgados, así como por -- los gastos provocados en el desarrollo de actividades de la administración pública.
- g): Los ingresos obtenidos por convenios celebrados con otras autoridades estatales o federales.

Tenemos que esencialmente los elementos que constituyen la hacienda municipal son económicos, es decir ingresos, --

que se describen en forma particularizada y precisa, generalmente en las leyes de hacienda municipal, y estas les clasifican en: ordinarios y extraordinarios.

Se consideran ingresos ordinarios aquellos que se perciben regularmente por el ayuntamiento, para proveerse de los fondos que necesita para cumplir sus finalidades.

Son ingresos extraordinarios los que se perciben en aquellos casos en que circunstancias anormales colocan al municipio frente a necesidades imprevistas, que le obligan a realizar acciones extraordinarias como lo sería una catástrofe como ejemplo.

Los ingresos ordinarios los podemos clasificar en los siguientes:

- a).- Impuestos.
- b).- Derechos.
- c).- Productos.
- d).- Aprovechamientos.
- e).- Participaciones.

a).- Impuestos; Son según el artículo segundo fracción primera del Código Fiscal de la Federación "Las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas

y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma". Por lo cual podemos señalar, entre - - otros, los siguientes:

El impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles; el de espectáculos y diversiones públicas; el que se da - sobre anuncios en la vfa pública; el impuesto sobre juegos permitidos y el impuesto predial.

b).- Derechos; Según la fracción segunda del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, "Son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Público". Tenemos entonces como derechos eminentemente municipales los siguientes: certificaciones, legalizaciones, constancias, expedición de copias de documentos, servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, limpia, alumbrado público, mercados y centrales de - - abasto, etc., ocupación de pisos en mercados, actas del registro civil, apertura de negocios en horas extraordinarias, licencias para inhumaciones y demás servicios que se presten en el panteón municipal.

c).- Productos; Son según el artículo segundo fracción primera del Código Fiscal de la Federación, "Las contraprestaciones por los servicios que preste el estado en sus fun-

ciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de derecho privado", es decir, cuando - el municipio se presenta como particular y no como autoridad. - Por lo cual podemos señalar que son objeto de productos: La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; la inversión de capitales, la venta de -- bienes muebles, la venta de basura, el arrendamiento de espacios en los mercados y el uso del rastro municipal.

d).- Aprovechamientos; Según el artículo tercero, párrafo primero también del Código Fiscal de la Federación señala; "son aprovechamiento los ingresos que percibe el estado por -- funciones de derecho público distintos de las contribuciones". Entre los cuales se encuentran: los recargos, multas, etc.

e).- Participaciones; tenemos que estos son los ingresos que percibe el municipio por disposición de la Ley de - Coordinación Fiscal y por disposición de las leyes fiscales de los estados.

Los ingresos extraordinarios son los siguientes:

Los que proceden de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiera el municipio para fines de interés público con autorización y aprobación de los ayuntamientos respectivos y siempre conforme a lo que establezcan las leyes vigentes;

las aportaciones del gobierno federal, las aportaciones del gobierno del estado.

Tenemos pues, que estos son algunos de los recursos económicos que componen la hacienda municipal de los municipios, de los cuales puede valerse para ejecutar obras sociales, servicios públicos y en general cubrir los gastos de sus necesidades más apremiantes.

4.3.- LA LIBERTAD ECONOMICA ESENCIAL EN LA HACIENDA MUNICIPAL.

Tenemos que los elementos que componen la hacienda municipal son esencialmente ingresos, los cuales son indispensables para financiar el gasto público que es el principal instrumento para el desarrollo económico y social, ya que sirve para incrementar la producción, generar empleos y elevar los niveles de vida y bienestar social.

Por tal motivo se puede apreciar la importancia que encubre una hacienda municipal, robusta, fuerte provista de amplios ingresos, ya que también no es posible hablar de autonomía política, cuando por otro lado se sumerge al ayuntamiento en la inopia o la pobreza casi total, por tener una hacienda municipal débil con recursos escasos, sin infraestructura muni

cial, lo cual ocasionaría la asfixia del municipio imposibilitándolo para la ejecución de obras públicas o la prestación de los servicios públicos más elementales para la comunidad.

Tenemos pues, que es sumamente importante la fracción cuarta ya que vitaliza y amplía las arcas municipales concediendo autonomía económica y por ende política.

4.4.- DISPOSICIONES JURIDICAS QUE RIGEN LA HACIENDA MUNICIPAL.

El municipio es un ente político, social e histórico cuyas características son propias, y tiene una categoría jurídica, política y social, que se origina en un acto del ejercicio de la soberanía popular.

La personalidad jurídica con que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha investido al municipio mexicano, le permite ser titular de derechos y obligaciones, de tal manera que le posibilita para contar con un patrimonio propio con órganos de representación para su control - recaudación y administración.

El conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la vida de la hacienda municipal se encuentran dispersas en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las constituciones políticas de las diferentes entidades, la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes orgánicas municipales respectivas, y concretamente regulan la materia fiscal de estos, la ley de hacienda municipal, ley de ingresos municipales, sin embargo el enunciamiento de estas disposiciones no es limitativa y podemos afirmar que son las de mayor importancia para la hacienda municipal.

4.4.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dentro de las disposiciones que en nuestra carta fundamental, aluden al renglón financiero del municipio tenemos en primer lugar, la fracción cuarta del artículo treinta y uno, se establecen como obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El artículo ciento diecisiete, en la fracción VII, establece que las entidades y municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino únicamente cuando se le destine a inversiones públicas productivas, de tal manera que se procura proteger dichos empréstitos en beneficio del municipio.

El artículo setenta y tres fracción veinticinco, señala que el Congreso de la Unión tiene facultades:

" . . . para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

El artículo ciento quince en su fracción segunda menciona que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En el mismo artículo ciento quince, pero en su fracción cuarta, se consagra el hecho de que los municipios administrarán libremente su hacienda, en cuanto a su contenido ya fué motivo de análisis en el punto 4.4. de este mismo capítulo, faltando sólo por estudiar de esa fracción lo tocante a la facultad que tienen los municipios de poder celebrar convenios con su entidad para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Se impide a las leyes federales limitar la facultad de los Estados federados para establecer contribuciones res-

pecto a la propiedad inmobiliaria, en cuanto a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, así como limitar la facultad de aquellas respecto a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes locales también tienen prohibido establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Se pone como única exención de las mencionadas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y Municipios.

Se determina que la legislatura de cada Estado aprobará las leyes de ingresos de sus ayuntamientos, estando facultada para revisar al ayuntamiento sus cuentas públicas. Asimismo, se le faculta al ayuntamiento para aprobar su presupuesto de egresos, teniendo como parámetro los ingresos disponibles, como se señala textualmente; "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Cabe señalar que existen otros dispositivos en nuestra Constitución Federal, que aluden al renglón financiero del municipio, puesto que establece obligaciones de los mexicanos para -

contribuir con el gasto público de aquellos, tal y como lo señala el artículo treinta y uno.

4.4.2.- CONSTITUCION POLITICA ESTATAL.

La Constitución General de la República consigna en su artículo cuarenta: "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 por una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental", y el artículo ciento quince de la misma, señala; "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, . . ."

A partir de estos principios fundamentales y en este caso de estudio, cada Estado define su régimen interior en su propia Constitución Política, en la cual, de acuerdo a sus características y condiciones territoriales, políticas, sociales, económicas y culturales, se consignan las disposiciones fundamentales que rigen, orientan y regulan la vida de la ciudadanía, los gobiernos municipales y su hacienda municipal.

Tenemos que al estudiar algunas Constituciones Políticas locales de las diversas entidades, hemos podido apreciar -- que en esencia reproducen textualmente lo relativo a la hacienda municipal, como lo señala el artículo ciento quince en la -- fracción cuarta.

4.4.3.- LEY DE COORDINACION FISCAL.

Esta ley constituye el marco jurídico de las participaciones federales, y sustenta el actual Sistema de Coordinación Fiscal, el cual permite establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas locales de los ingresos federales, fija las reglas para la distribución de las participaciones y para la colaboración administrativa, además permite la -- constitución de los órganos de la coordinación fiscal, estableciendo que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hace partícipe a las entidades federativas de:

Artículo 10. Último párrafo.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichos Estados y el Distrito Federal -- participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los -- fondos que en la misma se establecen.

El Fondo General de Participaciones se constituirá -- con el 18.1% de la recaudación federal que sea participable y - que obtenga la Federación en un ejercicio. (artículo 2o.)

Artículo 2o. A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I. 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

II. 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III. 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por -- los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión

del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente --
forma:

1. El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2. El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre --
los Estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trate.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

4.4.4.- LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Lo relativo a las leyes orgánicas de los municipios - lo hemos tratado suficiente, más sin embargo por lo que respecta al punto de la hacienda municipal podemos consignar que estas regulan la organización y funcionamiento de la administración municipal y sus capitales. En el Articulado de una parte de dichas leyes, se analiza entre otros aspectos lo referente a la regulación del patrimonio, los servicios públicos y a las -- funciones generales de los ayuntamientos.

4.4.5.- LEY DE INGRESOS.

En este punto nos referimos a la Ley de Ingresos Municipales, toda vez que existen disposiciones federales, estatales y municipales relativas a ingresos.

Esta ley es de vigencia temporal, y en general determina los montos específicos a pagar de acuerdo al supuesto de ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable, es establecidas en la ley de hacienda municipal, es decir establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingreso. Tenemos además que esta ley detalla el cobro de las -- fuentes de ingreso autorizadas en la ley de hacienda municipal, como ya dijimos la vigencia de la ley de ingresos es temporal -

limitándose a un año calendario, que se tendrá por un ejercicio fiscal que se comprenderá del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año.

Por otra parte, tenemos que el tema de los ingresos municipales, es sumamente vital como sostén económico y medio previo para la ejecución de obras, servicios y puesta en -- práctica de la ley de hacienda municipal. Ya que como lo menciona Jorge García al referirse al tema de los ingresos señala:

" . . . el sostenimiento de la organización y funcionamiento del estado implica, necesariamente, gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables". (1)

La situación anterior obliga al gobierno municipal a ejecutar métodos y sistemas que le determina la ley de hacienda municipal mediante la ley de ingresos, con el fin de programar sus actividades dentro de los cuales los ingresos y egresos forman parte importante, de tal forma que realizará su cálculo en forma previa o con anticipación, es decir, los presupuestará.

Tomaremos un ejemplo claro en la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el año Fiscal de 1990.

(1) GARCIA PETRIZ, Jorge. Los Ingresos del Municipio Mexicano. CNEM. Secretaría de Gobernación., México 1988. Pág. 157.

ARTICULO 1.- En el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1990, la Hacienda Pública - del municipio de Querétaro, Qro., se formará con los ingresos a que se refiere el artículo 8 de la Ley General de Hacienda - de los Municipios del Estado de Querétaro.

Para complementar, citaremos la Ley General de Ha- - cienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en su artícu- - lo octavo, y dice: "Constituyen los Ingresos de los Municí- - pios del Estado de Querétaro, las recaudaciones que se obten- - gan por los conceptos siguientes:

- a).- Derechos.
- b).- Impuestos.
- c).- Productos.
- d).- Aprovechamiento, y
- e).- Participaciones.

CAPITULO V.

EVALUACION A LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este capítulo se tiene como objetivo, exponer resultados de la investigación formal y práctica relativa a la reforma del artículo ciento quince de la Constitución Federal de mil novecientos ochenta y tres. En primer lugar analizaremos la estructura de esta reforma, aclararemos también lo pertinente respecto a la reforma del diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete al mismo artículo.

Asimismo se planteará nuestra opinión y propuesta -- respecto a la fracción primera párrafo tercero del artículo -- ciento quince de la Constitución Federal; para pasar finalmente a realizar consideraciones a partir de datos formales y -- prácticos relativos a la reforma en estudio.

5.1. ANALISIS DE LA REFORMA.

En la nueva redacción de la fracción primera del artículo ciento quince de la Constitución Federal, observamos que se somete al ayuntamiento o a sus miembros a un procedimiento -sumarísimo o juicio político, el cual tiene por objeto declarar la suspensión del ayuntamiento; la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la misma legislatura señale.

Es necesario aclarar que para la procedencia de este juicio deberá ser una responsabilidad política, teniendo que -- las causas serían los actos u omisiones que redunden en perjuicio del interés público fundamental o de la ejecución de su -- buen despacho.

Debemos considerar el interés público, como el conjunto de pretensiones relacionadas con la necesidad colectiva de -- los miembros de una comunidad y que se encuentran protegidas -- por intervención permanente y directa del gobierno en sus tres instancias, de tal manera que el juicio es meramente político -- cuyo fin además de lo señalado será dilucidar situaciones reales de poder que se dan en cualquier sistema político y que deben ser regulados, ya que de lo contrario sería en perjuicio -- del interés de la comunidad.

Una vez declarado desaparecido un ayuntamiento, si no proceden nuevas elecciones, las legislaturas locales designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; asimismo, sucederá en el caso de renuncia o falta absoluta de los miembros del ayuntamiento.

Por lo que respecta a la fracción segunda, esta nueva redacción, se encontraba incluida en la fracción tercera del anterior artículo, su forma era parecida, pero en el fondo diferentes. La última redacción señala el que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica por la Constitución Federal; esto es, desde el momento de su inicio, anteriormente -- era el poder legislativo quien investía de personalidad jurídica al nuevo municipio para todos los efectos legales.

Se determina además, en el segundo párrafo de esta -- misma fracción que los ayuntamientos poseen facultades para expedir, los bandos de policía y de buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, es decir, tienen la facultad reglamentaria, siempre y cuando se realice dentro de las bases normativas que establezca la legislatura local, y dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto al análisis de la nueva redacción de la -- fracción tercera, enuncia los servicios públicos que prestará -

el municipio, los cuales de ser necesario los prestará con el concurso de la entidad respectiva; además esta fracción señala la posibilidad de que los municipios de una misma entidad puedan coordinarse o asociarse con sujeción a la ley para la eficaz prestación de los servicios públicos. Lo señalado en esta fracción, fué sin duda un gran adelanto para los ingresos municipales y además se tradujo en promotor del desarrollo municipal.

Anteriormente la fracción segunda contenía lo relativo a la hacienda municipal indicando que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender las necesidades municipales".

De lo anteriormente apuntado se advierte un gran contraste en la actual redacción la cual ya reconoce la propiedad de los bienes y rendimiento para el municipio; señalando: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a su favor . . ."

Los incisos a, b y c, de la fracción cuarta del artículo motivo de estudio siguen determinando el marco de la ha-

cienda municipal y aumentan la posibilidad de obtener más ingresos para el desarrollo municipal.

En el inciso a), va esencialmente ligado a la propiedad inmobiliaria, de tal manera que los municipios percibirán - las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan las respectivas entidades sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Además señala esta fracción la posibilidad para el municipio que no tenga la suficiente capacidad técnica o administrativa, pueda celebrar convenio con su entidad para que esta se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

El inciso b), que a continuación analizaremos determina lo relativo a las participaciones federales que como sabemos se regulan además por la Ley de Coordinación Fiscal, la - - cual tiene por objeto como su nombre lo dice coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal, de tal manera que establece la participación que corresponda a sus hacienda públicas de los ingresos federales, por otro lado el inciso b), señala que las participaciones

federales que deba cubrir la Federación a los municipios deberá realizarse conforme a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

A continuación pasamos al inciso c), que se refiere a los ingresos que obtendrá el municipio como contraprestación por la ejecución o realización de los servicios públicos a su cargo.

Por otro lado, el antepenúltimo párrafo de la fracción cuarta prohíbe a las leyes federales limitar a los Estados al establecer contribuciones en favor del municipio como lo señalan los incisos a) y c), de tal manera que ni las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas, morales, instituciones oficiales o privadas al mismo tiempo nos señala como únicos casos de exención los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

El último párrafo de esta fracción, trata el tema de los ingresos y egresos del ayuntamiento, los cuales deberán -- ser de vigencia anual y ser ejercidos por el ayuntamiento con observancia y apego a la ley.

Respecto a la ley de ingresos, el ayuntamiento reali

zará un anteproyecto que una vez completo enviará al congreso local quien lo estudiará a efecto de aprobarlo o rechazarlo, si es aprobado el proyecto de ingresos, el congreso le dará carácter de ley y la expedirá como tal, bajo el rubro de; "Ley de Ingresos del Municipio X, para el año Fiscal X".

Por lo que se refiere al presupuesto de egresos; su elaboración es diferente, toda vez que el ayuntamiento realiza su proyecto de egresos y lo someterá a aprobación en sesión de cabildo por los integrantes del ayuntamiento, para que a continuación pueda ser enviado al congreso estatal, el cual lo revisará sin modificarlo excepto si se realizó fuera del precepto de la Constitución Federal y local (1) que señala: "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Una vez confirmado lo anterior el congreso local, lo expedirá con carácter de ley u enviará al gobernador quien mandará imprimir, publicar y observar. (2)

Ahora bien, siguiendo con el análisis de la reforma a estudio en cuanto a la fracción quinta, se faculta a los municipios conforme al mismo y al tenor de las leyes federales y estatales, para llevar a cabo la formulación, aprobación y adminis-

(1) Nota; Aunque el proyecto de egresos esté aprobado por el ayuntamiento no tiene carácter de ley pues esta facultad es propia y exclusiva del congreso local.

(2) Ver anexo 2.

tración de la Zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, de tal suerte que se le da al municipio la posibilidad de enfrentar conforme más convenga las necesidades que el desarrollo urbano requiera y siempre dentro de los cauces legales. -- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, además el municipio está facultado para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; e intervenir en la regulación de la tenencia de la -- tierra urbana.

El municipio podrá negar u otorgar licencias o permisos para construcciones, y participará en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, este es un aspecto importante para lograr evitar la pérdida de zonas boscosas, es decir para la protección de la flora y la fauna (Sedue.- actualmente Secretaría de Desarrollo Social). En concordancia y de conformidad con los fines descritos al respecto, en el artículo veintisiete de la Constitución Federal, podrá el municipio expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para tal efecto.

Lo referente a la fracción sexta se encuentra textualmente igual a lo que anteriormente era la fracción quinta. La fracción séptima es en forma literal igual a lo que era el párrafo segundo de la tercera fracción. Asimismo lo contenido

en la fracción octava en esta reforma, es idéntica (aunque parcialmente) a lo que fue la fracción tercera a partir del párrafo tercero a excepción de la última parte de la fracción señalada, ya que en la reforma estudiada a diferencia del artículo anterior señala: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". Esto se -- particularizó en la reforma de mil novecientos ochenta y siete redactándose como sigue: "Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". Aquí es -- donde se presenta la diferencia, ya que anterior a la reforma -- de mil novecientos ochenta y tres la ley era distinta para los municipios que tenían menos de trescientos mil habitantes como población, lo cual cambió con la reforma ya que actualmente este principio se aplicará para todos los municipios independientemente del número de su población.

Por otro lado la fracción novena se refiere a que las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, serán reguladas por el artículo ciento veintitrés de la Constitución Federal y las leyes respectivas, expedidas por la legislatura local y serán las mismas reglas las que operarán

para los trabajadores del municipio.

Por lo que se refiere a la fracción novena y décima - no serán objeto de análisis, por enfocarse esencialmente como - se observó en el párrafo anterior, la novena fracción se refiere a relaciones laborales de la entidad y municipio respecto de sus trabajadores, y la décima fracción respecto a que entre la Federación y los Estados en términos de ley; "podrán convenir - la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". De la misma manera que se suscita entre los Estados y sus Municipios.

Debemos aclarar que las fracciones novena y décima -- fueron derogadas por la reforma al mismo artículo, suscitada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

5.2.- CRITICA A LA FRACCION I, TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

Enfocamos nuestra crítica del párrafo mencionado a -- partir de lo siguiente; radica esencialmente en la población la facultad inalienable para designar a sus representantes del gobierno municipal por medio del sufragio popular, dándole así a

los representantes electos una responsabilidad muy grande para que realicen el mandato popular con honestidad, toda vez que -- fueron electos por ser considerados como la opción idónea, con todas las virtudes que esto representa como sería honradez, eficiencia, empeño, etc., de tal suerte tenemos que también tiene la población el mismo derecho de participar con el congreso local para llevar a cabo la ejecución de los supuestos que se contienen en el párrafo tercero de la primera fracción tendientes a la destitución de los representantes de elección popular que incurren en los supuestos que la ley local prevenga como causas graves.

Por lo anterior, consideramos que en esta última reforma se pudo haber integrado o agregado la participación de la comunidad a efecto de realizar los supuestos contenidos en el párrafo de la fracción señalada, ya que fué a la población a -- quien se ha defraudado por estos representantes que no resultaron idóneos.

Por otra parte, tenemos como antecedentes de lo que - manifestamos, que en otros países como en los Estados Unidos de Norteamérica la participación de la comunidad es tomada más en cuenta en procesos para la destitución de representantes de - - elección popular ya que con la participación de entre un diez - por ciento a un treinta y cinco por ciento de los electores se

pide la revocación de quien sea el titular de algún mandato producto de elección popular, al mismo tiempo presentan otros candidatos, entre el primero y los segundos se elige por mayor votación. Otro caso similar lo tenemos en Suiza, en donde los -- parlamentos cantonales pueden ser disueltos por votación a solicitud de doce mil ciudadanos en Berna, de cinco mil en Lucerna, de cuatro mil en Solothern. (3)

Como lo señalamos anteriormente, nuestra propuesta se basa esencialmente en la participación democrática de la comunidad en los procesos encaminados a suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

5.3.- EVALUACION.

Para realizar una evaluación objetiva, nos hemos basado en dos factores el formal y el práctico, el primero lo podemos determinar a partir de los conocimientos evidenciados del análisis y estudio de las diferentes estructuras jurídicas que componen o rigen la vida municipal como es el caso de la Consti

(3) vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo 1. Pág. 117.

tución Federal, Leyes Federales, Constituciones Estatales, Leyes Locales, Reglamentos del Municipio, en relación de los objetivos que motivaron la reforma en cuestión, entre los cuales se destacan las hipótesis siguientes; Mayor Autonomía Política, - Aumento de los Recursos Financieros, Mayor Eficiencia en la - - Prestación de los Servicios Públicos.

I.- En el ámbito formal se ha podido comprobar que - la reforma Constitucional cumple con la mayoría de los objetivos perseguidos, ya que sienta claramente las bases jurídicas - que requiere el gobierno municipal para poder ser la institu- - ción principal en el desarrollo del municipio y poder satisfacer las necesidades de la población.

En relación a lo anterior debemos aclarar nuestra postura respecto de la fracción tercera, párrafo tercero, debido a que consideramos lo siguiente; la reforma de mil novecientos - ochenta y tres en este punto, por una parte deriva en favor del municipio un conjunto de facultades que significan un gran adelanto en lo que a autonomía financiera se refiere, por otra parte existe un menoscabo a la autonomía política de que deben gozar los municipios, ya que se otorga a los congresos locales la facultad de declarar la desaparición o suspensión de ayuntamientos, así como, de suspender o revocar el mandato de sus miembros en lo particular; lo señalado con anterioridad considera-

mos que podría subsanarse con la participación de los habitantes del municipio en cuestión, estimando necesario que se formalice en la Constitución Federal la participación ciudadana - en este proceso contenido en la fracción mencionada.

Asimismo, a su vez las demás disposiciones jurídicas que derivan del artículo objeto de nuestro estudio se han enfocado a cumplir con el mandato constitucional, de tal manera -- que también se cumplen los objetivos perseguidos con la reforma señalada, en favor del municipio.

Ejemplificaremos algunos casos de diferentes disposiciones jurídicas:

LEY DE COORDINACION FISCAL. (vigente en el año de - 1992).

Artículo 2do., 2do. A, 6to., ya estudiados.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.
(consultada en el año de 1991).

"ARTICULO 71.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda; la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, - . . .".

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.-
(consultada en el año de 1991).

"ARTICULO 3.- La Hacienda Municipal se formará de --
los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios,
así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley esta
blezca a su favor".

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERETARO, QRO.,
PARA EL AÑO FISCAL DE 1990.

"ARTICULO 3.- SE COBRARAN LOS SIGUIENTES IMPUESTOS:

I.- EL 25% ADICIONAL SOBRE LOS DIFERENTES DERECHOS E
IMPUESTOS DE ESTA LEY, QUE SE DESTINARAN PREFERENTEMENTE, A LAS
OBRAS PUBLICAS DEL MUNICIPIO.

II.- POR DIVERSIONES Y ESPECTACULOS PUBLICOS SE PAGA
RA EL 6.5% SOBRE EL IMPORTE DE LAS ENTRADAS DE CADA FUNCION, --
SIN EXCEPCION ALGUNA; LOS EVENTOS EN QUE NO SE COBRE, SOLO PAGA
RAN DERECHOS CORRESPONDIENTES POR CONCEPTO DE PERMISO; Y PARA
DESARROLLAR CUALQUIER EVENTO TODO EL BOLETAJE DEBERA SER SELLA-
DO POR EL DEPARTAMENTO DE ESPECTACULOS DEL MUNICIPIO.

III.- LA COMPRA VENTA DE GANADO CAUSARA EL SIGUIENTE
IMPUESTO: EL 1% SOBRE EL VALOR COMERCIAL DE LA OPERACION QUE -

RIGE EN EL MERCADO EN EL MOMENTO DE EFECTUARLA Y ESTA TASA INCLUYE LO SIGUIENTE:

- 1.- VACUNO.
- 2.- TORETE, NOVILLO, VAQUILLA, TERNERA.
- 3.- BECERROS.
- 4.- OVICAPRINOS.
- 5.- LOS DEMAS ANIMALES, SIN INCLUIR AVES.

IV.- LA COMPRA VENTA DE POLLOS CON PESO SUPERIOR A LOS 1,000 GRAMOS, CAUSARA UN IMPUESTO DE 1.5% SOBRE EL MONTO DE LA OPERACION. ESTE IMPUESTO DEBERA SER PAGADO EN LA TESORERIA MUNICIPAL O EN EL RASTRO, SEGUN LO REGLAMENTE EL AYUNTAMIENTO.

V.- PERMISO PARA LA VENTA DE DIVERSOS ARTICULOS EN LA VIA PUBLICA SE PAGARA MENSUALMENTE LO SIGUIENTE:

- 1.- UN DIA DE SALARIO MINIMO:
 - 1.1. VENDEDORES AMBULANTES DE CUALQUIER CLASE DE ARTICULOS.
- 2.- DOS DIAS DE SALARIO MINIMO:
 - 2.1. VEHICULOS DE MOTOR.
 - 2.2. CASSETAS METALICAS.
- 3.- QUEDANDO EXCEPTUADOS DE ESTA LOS SIGUIENTES GIROS:

3.1. EXPENDIOS CON VENTA Y/O ALQUILER DE LIBROS,
PERIODICOS Y REVISTAS.

VI.- IMPUESTO PREDIAL, DE CONFORMIDAD CON LAS BASES Y PROCEDIMIENTOS CONTENIDOS EN LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS -- APLICABLES QUE SE ENCUENTREN EN VIGOR Y DE ACUERDO CON EL VALOR CATASTRAL DETERMINADO.

VII.- IMPUESTO SOBRE TRASLADO DE DOMINIO Y OTRAS -- OPERACIONES CON BIENES INMUEBLES, QUE SE CAUSARA SOBRE EL VALOR QUE SIRVA DE BASE PARA EL PAGO, SEGUN LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, APLICANDOSE LA TASA DEL 8% OCHO POR CIENTO.

VIII.- IMPUESTOS SOBRE FRACCIONAMIENTOS, QUE SE SUJETARAN A LAS BASES Y PROCEDIMIENTOS SEÑALADOS EN LA LEY GENERAL DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS Y QUE CAUSARA POR METRO CUADRADO DEL AREA SUSCEPTIBLE DE VENTA, SEGUN EL TIPO DE FRACCIONAMIENTO, DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE TARIFA:

FRACCIONAMIENTO:

1.- RESIDENCIALES.	\$ 420
2.- TIPO MEDIO.	240
3.- CAMPESTRE.	180
4.- POPULAR,	180
5.- INDUSTRIAL Y/O COMERCIAL.	60

6.- GRANJAS.	48
7.- POPULAR SECTOR PUBLICO.	24

EN CADA CASO DE DIVISION O LOTIFICACION DE PREDIOS --
QUE NO QUEDEN COMPRENDIDOS EN LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE --
FRACCIONAMIENTOS, SE CAUSARA UN IMPUESTO DEL 4% CONFORME A LAS
BASES QUE SEÑALA LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

Por lo que se refiere al aspecto práctico, tuvimos --
que realizar un cuestionario básico ⁽⁴⁾, para evidenciar los re
sultados en la práctica municipal, dicho cuestionario se llevó
ante servidores públicos de importancia en los diferentes ayun-
tamientos visitados, servidores con conocimiento de causa. El
sondeo entre los diferentes municipios a que se acudieron fue-
ron los que nos permitió nuestras posibilidades económicas y de
tiempo.

El cien por ciento de los encuestados afirmó tener am
plio conocimiento de la reforma al artículo ciento quince de la
Constitución Federal.

Al solicitárseles, que señalaran cuatro facultades de
rivadas por esta reforma en favor del municipio, el noventa y -
cinco por ciento de encuestados señaló:

- 1.- Haber ampliado la esfera hacendaria.

(4) Ver anexos.

- 2.- Tener mayor control de los recursos municipales.
- 3.- Independencia para realizar la reglamentación municipal dentro de las bases normativas que el congreso local establece.
- 4.- Facultad para poder determinar el uso del suelo.

Afirmaron en un noventa por ciento los encuestados, - que si habia funcionado la reforma en relación de sus objetivos en favor del municipio. Hacemos notar que el Tesorero Municipal del Ayuntamiento de Querétaro, Qro., C. Público Carlos Pícazo Ramírez señaló que no estaba de acuerdo con el total sometimiento de la fuerza pública hacia el Gobernador del Estado. - El cien por ciento de los encuestados, consideraron que realmente se ha aumentado la autonomía del municipio, apoyando su respuesta en la experiencia adquirida por el desempeño de sus actividades en el quehacer municipal.

En la última parte del cuestionario, se le solicitó a los presentes su consideración en función de que se pudiera -- agregar nuevas facultades para el municipio. El noventa por -- ciento de encuestados coincidió señalando que la estructura jurídica del artículo ciento quince de la Constitución Federal es muy completo, y que no consideraban se pudiera agregar algo que no estuviera ya incluido. Nota: destacamos lo señalado por el Director de Asuntos Jurídicos del Municipio de Querétaro, Qro.,

Lic. Filiberto López Díaz, toda vez que se retrasan las participaciones federales y estatales, debiendo ser un pago pronto y expedito.

Aclaremos que en total fueron doce municipios visitados, siendo estos: H. Ayuntamiento de Actopan, Hidalgo., H. Ayuntamiento de Atlixco, Puebla., H. Ayuntamiento de Celaya, -- Guanajuato., H. Ayuntamiento de Huachinango, Puebla., H. Ayuntamiento de Ixmiquilpan, Hidalgo., H. Ayuntamiento de Querétaro, Qro., H. Ayuntamiento de San Juan del Río, Qro., H. Ayuntamiento de Tequisquiapan, Qro., H. Ayuntamiento de Salamanca, Gto., H. Ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo., H. Ayuntamiento de Chilpancingo, Gro., H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Ags.

Estadística Político-económica de los municipios en la República Mexicana. (Investigación realizada en agosto de mil novecientos noventa y uno, y vigente hasta abril de mil novecientos noventa y dos).

CON ACTIVIDADES PRIMARIAS.- 2165
INDUSTRIALES.- 194
TURISTICOS.- 186
FRONTERIZOS Y PORTUARIOS.- 95
METROPOLITANOS Y CONURBADOS.- 88
EN PROCESO NACIONAL DE SOLIDARIDAD.- 2051

CON GRUPOS ETNICOS.- 857

DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES.- 300

A continuación señalaremos las entidades federativas
y el número de municipios que tienen:

E S T A D O	MUNICIPIO
AGUASCALIENTES	9
BAJA CALIFORNIA	4
BAJA CALIFORNIA	4
CAMPECHE	9
COAHUILA	38
COLIMA	10
CHIAPAS	111
CHIHUAHUA	67
DURANGO	39
GUANAJUATO	46
GUERRERO	75
HIDALGO	84
JALISCO	124
ESTADO DE MEXICO	121
MICHOACAN	113
MORELOS	33
NAYARIT	20
NUEVO LEON	51

OAXACA	570
PUEBLA	217
QUERETARO	18
QUINTANA ROO	7
SAN LUIS POTOSI	56
SINALOA	18
SONORA	70
TABASCO	17
TAMAULIPAS	43
TLAXCALA	44
VERACRUZ	207
YUCATAN	106
ZACATECAS	56

TOTAL DE MUNICIPIOS: 2,387

- El municipio es la comunidad humana establecida en una porción territorial en forma permanente, que el Estado regula determinándole un grado jurídico político.

- Con la reforma al artículo ciento quince de la Constitución Federal suscitada en mil novecientos ochenta y tres, se logró un cambio importante en las relaciones entre Federación, Estados y Municipios, ya que se obtuvo un gran avance en lo jurídico y finalmente, evitándose en gran medida el centralismo en la toma de decisiones en el régimen interior del municipio.

- La autonomía es sumamente necesaria en la vida del municipio, a efecto de que la toma de decisiones en la conflictiva social sea más directa y precisa.

- La institución del municipio y la delegación de gobierno son instituciones políticas cuya estructura jurídica es diferente, sin embargo social y territorialmente se integran en forma similar.

- La fracción cuarta, del citado artículo ciento quince Constitucional alude a la hacienda municipal y es esencialmente la principal libertad para el municipio, pues aumenta los recursos financieros de éste, a efecto de que pueda sa-

tisfacer el gasto público con mayor autonomía.

- La exposición de motivos de la reforma Constitucional en comento plasmó la voluntad política de la Federación y Estados para reconocerle a los municipios las facultades y recursos financieros que se requieren para una institución de fn dolo social y natural que encontró regulación como unidad política, administrativa y territorialmente para beneficio de la Nación.

- Mientras se derivan en favor del municipio un conjunto de facultades que implican un gran adelanto en la esfera de la autonomía financiera, por otro lado se presenta un gran menoscabo en la autonomía política que deben tener los municipios, ya que se confiere en forma total a los congresos locales la facultad para declarar la desaparición o suspender ayun tamientos y de suspender o revocar el mandato de los miembros en lo particular sin que medie la participación ciudadana que ha sido afectada directamente.

- Debe incluirse Constitucionalmente la participación ciudadana del municipio afectado, en el proceso de remoción de los representantes por mandato popular en el municipio. Mediante intervención popular a través del voto, la población que en conocimiento de la investigación practicada a sus repre

sentantes pueda determinar la suspensión de su gestión en lo general o particular.

- También en el momento que haya lugar, la población debe estar en posibilidad jurídica y práctica para desencadenar el procedimiento de remoción que señala el artículo ciento quince.

- La reforma del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, no señala el anterior supuesto mismo que debe corresponder a la población, tanto para nombrar como para remover a sus representantes populares, en el ayuntamiento.

- Mediante las prácticas de campo pudimos apreciar y determinar que si bien es cierto, que en el artículo ciento quince Constitucional están dadas las herramientas necesarias - sobre todo en lo financiero en favor del municipio para que este ponga en práctica dicha gama de facultades, también es cierto que aún existe en algunos municipios la apatía y desinterés por parte de sus representantes para ejecutar cabalmente estas facultades, dejando en claro el vicio del paternalismo estatal y sus consecuencias.

B I B L I O G R A F I A:

- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Soberanía y Potestad. México, Editorial Porrúa. 2a. Edición, 1981.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa. 3a. Edición, 1979.
- ALBI, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Madrid, 1955.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa. 3a. Edición, 1979 y (1981)
- BARTLETT DIAZ, Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación. LII Legislatura. (Documento de Archivo)
- BARRAGAN, José. Temas del Liberalismo Gaditano. Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa. 2a. Edición, 1983.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa. 1968.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990.

- GARCIA PETRIZ, Jorge. Los Ingresos del Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1988.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Gaceta Mexicana de Administración Pública. No. 8-9. México, 1983.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. No. 16-17, México, 1985.
- MADRID (de la) HURTADO, Miguel. Las Siete Tesis Rectoras de Miguel de la Madrid. México, 1984. Recopilado y Publicado por el IEPE.
- MORENO TOSCANO, Alejandra. Modelo a Desarmar. En el Desafío Mexicano. Editorial Océano. México, 1982.
- MORENO, Daniel. El Distrito Federal. Derechos Políticos de sus Habitantes. Tesis Profesional. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Editorial Porrúa, 1975.
- PICHARDO PAGASA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II. Ediciones INAP. México, 1984.

- RABASA O., Emilio. La Reforma Municipal en la Constitución. México, Editorial Porrúa, 1986.
- RENDON HUERTA, Teresita. Derecho Municipal Jurídico. México, Tomo II, número 13. Editorial Porrúa. 1981 y (1985)
- RUIZ MASSIEU, Mario. Relación de Poder Estado, Municipio en el Nuevo Artículo 115 Constitucional. El Caso Guerrero. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Tomo I. Décima-cuarta edición. Editorial Porrúa. 1988.
- VILLASEÑOR, Efrén. Encuentro de Expertos en Urbanismo. Dirección General de Extensión Académica. Universidad Nacional Autónoma de México. Sala Seminarios, Ignacio Chávez, 9 de septiembre de 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. - México, Editorial Porrúa. 1983.
- VAZQUEZ N., Juan. Curso de Derecho Público. Tipo Literaria. México, 1879.
- VAZQUEZ, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. Editado por la Secretaría de Educación Pública. Foro 2000, Primera Edición, 1986.

L E Y E S:
(BASICAS)

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editada por la Secretaría de Gobernación. México, 1992.

- Exposición de Motivos Correspondiente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1982.

- Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial Porrúa. México, 1991. (vigente)

- Ley Federal de Vivienda. Editorial Porrúa. México, 1991. (vigente)

- Ley de Coordinación Fiscal. Editorial Porrúa. México, 1991. (vigente)

- Ley de Planeación. Editorial Porrúa. México, 1991. (vigente)

ANEXO.- 1



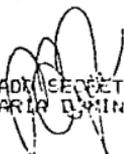
ANEXO.- 2

LO TENDRA ENTENDIDO EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y MANDARA QUE SE IMPRIMA, PUELIQUE Y OBSERVE.

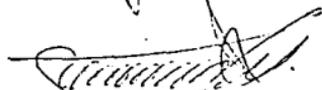
DADO EN EL RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO A LOS QUINCE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE.



DIPUTADO PRESIDENTE
PROF. HUMBERTO SANCHEZ GARCIA



DIPUTADA SECRETARIO
PROFA. ANA MARIA DOMINGUEZ RIVERA



DIPUTADO SECRETARIO
LAE. FABIAN GARCIA MORENO

EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR LA FRACCION SEGUNDA DEL ARTICULO NOVENTA Y TRES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE ESTA ENTIDAD Y PARA SU DEBIDA PUBLICACION Y OBSERVANCIA, EXPIDO LA PRESENTE LEY, EN LA RESIDENCIA OFICIAL DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERETARO A LOS VEINTE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE.

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIC. MARIANO PALACIOS ALCOGER

EL C. SECRETARIO DE GOBIERNO
LIC. JOSE MARIA HERNANDEZ SOLIS

ENCUESTA - 1983

**CUESTIONARIO REALIZADO A DIVERSOS SERVIDORES PUBLICOS DE -
ALTO NIVEL DENTRO DEL MUNICIPIO, RESPECTO A LA REFORMA CONS-
TITUCIONAL DEL ARTICULO 115.**

1): CARGO QUE DESEMPEÑA DENTRO DEL AYUNTAMIENTO, -
Y TIEMPO EN EL MISMO. *Director de Asuntos Jurídicos (11 Meses)
Lic. Filiberto López Díaz.*

2): QUE CONOCIMIENTO TIENE ACERCA DE LA REFORMA--
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL FEDERAL DE LA REPUBLICA---
SUCITADA EN EL AÑO DE 1983. *TOTAL CONOCIMIENTO.*

3): PUEDE SEÑALARNOS CUATRO FACULTADES QUE DERI--
VEN DE ESTA REFORMA QUE CONSIDERE RELEVANTES. *Todas aquellas que se
refieren a la autonomía real del H. M. y en materia Hacendaria.*

4): SE PUEDE AFIRMAR QUE EN LA PRACTICA HA FUNCIO-
NADO LA REFORMA Y SU FINALIDAD? Si

5): REALMENTE ESTA REFORMA HA DERIVADO MAYOR AUTO-
NOMIA PARA EL MUNICIPIO, Y EN QUE SE FUNDAMENTA? *Si, me fundamenta
en la practica que ha venido observando en el desempeño de sus funciones.*

6): CONSIDERA USTED, QUE DENTRO DE LA ESTRUCTURA-
JURIDICA A NIVEL CONSTITUCIONAL FEDERAL DEL ARTICULO 115 --
PUEDE AGREGARCE ALGUNA REFORMA QUE BENEFICIE MAS AL MUNICI-
PIO, Y CUAL SERIA? *El pago expedito de sus participaciones
Federales y Estatales, ya que se retrasan.*


AYUNTAMIENTO
DE QUERÉTARO