

302809

3
250



UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A. C.

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 302809

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

GENESIS, EVOLUCION, DESARROLLO Y ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO



TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: KARLA SOFIA PADILLA MEDINA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GERARDO MONTFORT RAMIREZ

MEXICO, D. F., NOVIEMBRE DE 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

	<i>PAGINA</i>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	<i>I</i>
<i>CAPITULO I</i>	
Antecedentes Históricos del Municipio	1
1. La Polis en Grecia	1
2. El Municipio en Roma	14
3. El Municipio Español	23
a) Edad Media	23
b) Organización Municipal en España	32
4. Epoca Precortesiana	35
5. El Municipio en la Nueva España	40
6. El Municipio en la Colonia	44
7. El Municipio en el México Independiente	56
<i>CAPITULO II</i>	
Trayectoria Constitucional del Municipio en México	63
1. La Constitución de 1812	64
2. La Constitución de 1824	73
3. Leyes Constitucionales de 1836	77
4. La Constitución de 1857	83

<i>CAPITULO III</i>	El Municipio en la Constitución Política de 1917	88
	1. El Congreso Constituyente	89
	2. Reformas y Adiciones	
	al Artículo 115 Constitucional	99
	3. Características del Municipio Actual	106
	4. Marco Jurídico General del Municipio	112
<i>CAPITULO IV</i>	El Gobierno Municipal	130
	1. El Municipio y sus Formas de Organización	138
	2. La Elección y Facultades	
	de los Miembros de Municipio	141
	3. Elementos Constitutivos del Municipio	151
	4. El Municipio como Persona Jurídica	156
<i>CAPITULO V</i>	Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano	162
	1. Autonomía Política	163
	2. Autonomía Financiera	168
	3. Autonomía Administrativa	171
<i>CAPITULO VI</i>	La Hacienda Pública Municipal	179
	1. Los Ingresos del Municipio Mexicano	184
	2. La Hacienda Municipal	187
	3. Los Ingresos de la Hacienda Municipal	194
	4. Los Empréstitos, Fuente Necesaria de Ingresos	201

	5. Créditos Financieros al Municipio	205
	6. Potestad y Competencia Tributarias	217
CAPITULO VII	Los Servicios Municipales	223
	1. Concepto de Servicio Público	224
	2. Elementos del Servicio Público	228
	3. Clasificación del Servicio Público	231
	4. Forma de Prestación del Servicio Público Municipal	245
CAPITULO VIII	El Fortalecimiento de la Economía Municipal por Medio de la Participación de la Iniciativa Privada en los Servicios Públicos Municipales	252
	1. Forma Directa	254
	2. Concesión	255
	3. Convenio Estado-Municipio	258
	4. Organismo Descentralizado	260
	5. Empresa Paramunicipal	261
	6. Fideicomiso	262
	7. Asociación Municipal	264
	CONCLUSIONES	267
	BIBLIOGRAFÍA	275

INTRODUCCION

1 INTRODUCCIÓN

La presente Tesis intitulada "GÉNESIS, EVOLUCIÓN, DESARROLLO Y ACTUALIDAD DEL MUNICIPIO EN MÉXICO" pretende otorgar, como su nombre lo indica, la exposición sucinta sobre una de las figuras jurídicas de mayor raigambre en la vida institucional de nuestro país, partiendo desde el origen de la institución municipal hasta los últimos alcances que la misma ha llegado a expresar conforme al marco dictado por la ley fundamental de la nación, sin olvidar la evolución que dicha institución ha presentado durante diversas etapas históricas, así como el desenvolvimiento que ha experimentado con el objeto único y preciso, de llevar la satisfacción de las necesidades primarias a un conglomerado social históricamente dado.

Doctrinal y tradicionalmente considerada la institución municipal como la "célula del federalismo" por diversos tratadistas nacionales del derecho administrativo, han encontrado éstos en el municipio, la expresión más nítida y original de lo que significa la manifestación soberana de una organización política y social, tendiente a satisfacer requerimientos esenciales de la vida humana, encargando su cumplimiento a la autoridad interna denominada ayuntamiento.

Aceptado el municipio en forma constitucional, derivado de las gestiones parlamentarias de los constituyentes de Querétaro, reconocieron ya en la institución, el origen de la democracia, a partir de la cual toda la organización político-administrativa y social de la nación, encuentra su naturaleza jurídica y su fundamento legal.

Sin ánimo ó vanidad alguna de agotar los lineamientos de tan extensa manifestación primaria de democracia, el presente trabajo, versa en su primer capítulo, sobre la Polis griega expresada en una de las culturas más extraordinarias que ha tenido la humanidad en su devenir histórico; esto es, la cultura griega que otorgó a la historia muestra y ejemplo de una organización social destinada a la satisfacción de la necesidad colectiva, manifestación misma que al paso del tiempo fué adoptada por otra cultura no menos admirable como lo fue la cultura romana, que basada en la citada organización social ideó inicialmente, la figura municipal como organización no solamente sociológica, sino también jurídica para alcanzar el satisfactor colectivo.

La figura en comento al paso de los tiempos fué adoptada por España, para posteriormente ser impuesta por el medio jurídico del derecho de conquista en las tierras del nuevo mundo, lugar en el que después de las vicisitudes de los movimientos tanto

independentista como revolucionarios, cobró carta de naturalización en el sistema jurídico mexicano al reconocerse y confirmarse en su existencia, bajo los debates del constituyente de 1917.

Así, de esta forma, el capítulo segundo de la presente obra, se encuentra referido al proceso histórico de manifestación que tuvo nuestra institución en estudio, a partir de ser la nación mexicana una entidad soberana e independiente. Los lineamientos revolucionarios y los avances que sobre el particular han sido expresados para lograr cada vez mejor convivencia social, se encuentran tratados en el capítulo tercero de la presente Tesis.

La organización interna del municipio a través de su máxima autoridad denominada Ayuntamiento, es tratada de la mejor manera posible en el apartado cuarto del presente trabajo, en el que se realiza un estudio sobre los elementos constitutivos del municipio mexicano.

En el capítulo quinto de esta obra, es considerada la realidad manifiesta en que el municipio es una institución netamente autónoma, refiriéndose tal apartado a las expresiones de libertad de gobernarse por sus propias leyes desde los puntos de vista político, financiero y administrativo, así como a su independencia

respecto del Estado y de la Federación a fin de regular sus intereses personales, como mejor le convenga.

La clara manifestación de la libertad municipal por lo que a su aspecto financiero se refiere, es tratada en el capítulo sexto, donde la plena autonomía de su existencia permite al municipio sobrevivir por sus propios recursos, salvo que éstos, provengan de una fuente de financiamiento extraña a su organización.

La expresión de la satisfacción de las necesidades colectivas en beneficio de la comunidad, por medio de los servicios públicos municipales, son estudiados en los dos últimos capítulos del presente trabajo, en los que por su importancia y clasificación son motivo de estudio particularizado, desprendiéndose de ello la aceptación de que para realizar dicha función social, el municipio puede valerse de entidades ajenas a su propia organización y que sin embargo, sobreviven diversos servicios públicos que exclusivamente deben ser prestados por el municipio, en razón y entendimiento de su particular importancia.

Vaya pues el presente trabajo, a poner en relieve la importancia jurídica que ha tenido el municipio desde su más remoto origen hasta nuestros días, como expresión de organización social autónoma, con el objeto de que el lector y el estudioso del

derecho, encuentre en ésta obra, satisfacción didáctica a sus inquietudes jurídicas personales en el conocimiento del universo municipal.

CAPITULO I

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

I. LA POLIS EN GRECIA

Para la comprensión del proceso histórico de la formación del municipio, es preciso conocer la ciudad Griega, en la cual dos factores fueron determinantes para su existencia: La configuración geográfica y el culto religioso. Grecia, localizada en la parte más meridional de la Península Balcánica, presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el mar Egeo y el Jónico.

Este factor natural determinó la presencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaron sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo que era la diferencia de culto, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina; los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los hombres y oraciones de cualquiera que no fuese su ciudadano.¹

¹Fustel de Coulanges.- La Ciudad Antigua.- Editorial Porrúa.- citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Derecho Municipal.- Editorial Porrúa.- México, 1985.

Cada ciudad por exigencias de carácter religioso, debía ser absolutamente independiente, pues era necesario que cada una poseyese su código propio y su religión y de ésta última emanaba la ley. Cada una debió tener su justicia soberana, sus fiestas religiosas, su calendario (los meses y los años, no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente); su moneda particular (en el origen, solía marcarse con su emblema religioso); su peso y medidas y no se admitía que pudiera emitir nada en común entre dos ciudades. La línea de demarcación era tan profunda que apenas se concedía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de dos ciudades distintas. Tal unión pareció siempre extraña y durante mucho tiempo se considero ilegítima.

Grecia jamás logró formar una sola ciudad; ni las ciudades latinas, ni las etruscas, ni las tribus samnitas, pudieron formar nunca un cuerpo compacto. Por este motivo, los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad. Ni los griegos, ni los italianos, ni siquiera los romanos durante mucho tiempo tuvieron el pensamiento de que varias ciudades se uniesen y viviesen con igual título bajo el mismo gobierno. Entre dos ciudades, podía existir una alianza o asociación momentánea, con el propósito de obtener algún beneficio

o de rechazar algún peligro, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro: el aislamiento era la ley de la ciudad. Tan era así que sólo se dió la anfictionía con repugnancia.

La asociación humana solo se comprendía y parecía regular en cuanto se sustentaba en la religión.

Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía; así se designaba al conjunto integrado por su culto, por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia religiosa y política. Era más fácil a una ciudad sojuzgar a otra que incorporársela. Pretender que los vecinos formasen parte de la ciudad de los vencedores era un pensamiento que a nadie podía ocurrírsele. De ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o de dejarle toda su independencia. No había término medio; una ciudad dejaba de serlo o era un estado soberano. Conservando su culto, tenía que conservar su gobierno; perdiendo al uno, tenía que perder al otro, y entonces ya no existía. Esta independencia absoluta de la ciudad antigua, solo cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron su huella sobre tales sociedades antiguas hasta que se llegó a la concepción y establecimiento de un

estado más grande, regido por otras reglas. Para eso fue necesario que los hombres descubrieran otros principios y otro lazo social diferente al de las viejas ideas.

Las antiguas ciudades griegas fueron completamente autónomas y su expansión en principio fue espontánea y desorganizada, a consecuencia de la guerra, al régimen territorial o al exceso de población. La expansión de las ciudades provocó el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia nacieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías. A partir del siglo VII se inicia la colonización organizada, pues fué entonces cuando las ciudades empezaron a percatarse de que las emigraciones eran peligrosas y había que regularlas y mantener el contacto con las colonias.

La creación de las colonias, se decidía y se efectuaba, según un protocolo tradicional, siendo preciso consultar a uno de los grandes dioses. Una vez fundada la colonia, ésta quedaba obligada a entregar ciertas ofrendas o regalos al santuario del dios que había guiado la operación. Los planos de la colonia y la distribución de los lotes de tierra, se hacían antes de salir de la ciudad. Al multiplicarse las colonias hubo necesidad de crear una autoridad superior para coordinar y establecer sus fronteras y zonas de influencia. Los Apoikís o colonias, no estaban

subordinadas a la metrópoli de origen, aún cuando mantenían estrechas relaciones con ella, por lo cual su régimen interior y sus instituciones, fueron de muy diversa naturaleza. Entre las consecuencias más importantes de la implantación de las colonias en Grecia, se encuentran grandes innovaciones jurídico-políticas, la organización del comercio y la creación del mercado mediterráneo en general, dándose así también, un gran impulso al desarrollo industrial el cual propició la división geográfica del trabajo.

La aparición de la moneda debió contribuir en el siglo VII a.C., a la marea humana que helenizó las costas del Mediterráneo y del Mar Negro. Las grandes emigraciones de los siglos VI, VII y VIII son conocidas con el nombre de la segunda colonización griega para distinguirla de la primera, constituida por las emigraciones de Aquea y Doria.²

La emigración aumentó cuando el comercio y la industria adquirieron de pronto un notable desarrollo. Ello se debió a dos circunstancias: A la puesta en circulación de moneda de oro y plata y al pago al contado que sustituyó poco a poco al antiguo intercambio o trueque.

²Grimberg, Carl.- Historia Universal Daimon.- Grecia.- Editorial Daimon.- Barcelona, 1979.

Así pues, las urbes antiguas y las nuevas, mantenían relaciones muy estrechas y se establecían verdaderas familias de ciudades: la ciudad madre (o metrópoli) y las diferentes colonias que ésta había fundado denominadas "ciudades hermanas". La segunda colonización terminó a mediados del siglo VI cuando Ciro conquistó el poderoso reino de Lidia. Al mismo tiempo y de manera similar, también cambió la situación del oeste, en donde fueron los cartagineses y los etruscos quienes frenaron la expansión griega.

El estado no era para los griegos como lo concibe el hombre moderno, sino una realidad concreta y viva, que constaba generalmente de una ciudad y de sus campos circundantes. La ciudad no era un territorio sino un pueblo y un conjunto de ciudadanos.

En el país escindido por la naturaleza no podían desarrollarse estados poderosos con gobierno despótico. En Grecia se abarcaba gran número de estados minúsculos e independientes, y en ellos cada individuo, podía progresar sin obstáculos y hacerse oír.

La administración democrática solo era posible en pequeñas comunidades, pues únicamente en éstas, podía reunirse todo el pueblo cuando era preciso tomar decisiones importantes.

Los Griegos formaron el primer pueblo positivamente activo que aparece en la historia.

A pesar de su falta de unidad, los griegos tenían conciencia de integrar un solo pueblo desde el punto de vista cultural; hablaban una sola lengua aunque dividida en varios dialectos y tenían la misma religión legada por Homero y Hesiodo.

Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:³

1. La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos.
2. Demos, el pueblo, es el soberano.
3. Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos.

³Ellul, Jacques.- Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad.- Editorial Aguilar.- México, 1970.

4. El Demos debe respetar la ley sin la cual se destruye la democracia.

5. La libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior, y de intervenir en los debates públicos.

6. El estado tiene obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribuir la tierra, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados y dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones.

Esta democracia era en realidad una democracia cerrada, en que se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas, donde sólo una minoría de habitantes ejercía el poder. No había igualdad entre los hombres ni aún entre los hombres libres y tampoco supresión de la esclavitud.

La democracia en esta época de ningún modo significó la relajación de la autoridad del estado y permitió a la ciudad ampliar su soberanía.

En Grecia puede decirse que existió una concepción más clara en la organización del gobierno de la ciudad, que hacía que se diera origen a un régimen municipal en su acepción moderna, en virtud de que para el pueblo griego, la ciudad fué finalmente una asociación religiosa y política de las familias y tribus, prescindiendo del elemento territorial.⁴

Las implicaciones del concepto ciudad fueron de índole socio-político y no jurídico, ya que al analizar al término urbe se encuentra que en el pueblo griego tal concepción, no aludía a lo jurídico sino más bien a lo religioso, pues la urbe se entendía como el lugar de reunión, el domicilio y sobre todo el santuario de esta asociación.⁵

En Grecia la sociedad como asociación, logró un notable desarrollo y los hombres por medio de sus instituciones sociales, adquirieron la aptitud de decidir sus destinos. La misma guerra se subordinó institucionalmente, perfilándose con una finalidad colectiva, pero que no obedecía al individualismo imperial despótico y a pesar de sus defectos, el gobierno rural primitivo primero y luego el régimen helénico, conservaban las fuerzas más activas del instinto social del hombre.

⁴Fustel de Coulanges.- Opus Citatum.

⁵Ibidem.

Es por ello que en occidente, los griegos fueron los iniciadores de la organización social de la historia y dieron más tarde, el espectáculo de un "régimen municipal-tipo", al perfilarlo como una sociedad en que la seguridad de cada uno, estaba garantizada por la comunidad.

Por lo tanto, el pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, porque de él surgen los aspectos esenciales de organización de la polis o ciudad. Este se preocupaba de la atención de la autonomía local, la igualdad civil y política de su población, la existencia de funcionarios encargados de la administración de los servicios, así como el proporcionar la seguridad a los habitantes.

En principio, la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal, que poco a poco fué cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad; la civilización griega no hubiera sido posible sin el desarrollo de este sistema de gobierno, que permitió el crecimiento de las ciudades y el florecimiento en éstas de la filosofía de las artes y de las ciencias.⁶

⁶El Municipio Mexicano.- varios autores.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobernación.- Talleres gráficos de la nación.- México, 1985.

La población se dividía en tribus y éstas a su vez se dividían en Demos, que era una especie de barrio con gobierno propio; esto es, que las Demos, eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa en los que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos y cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo.

El Demos era el cuerpo de los miembros de la ciudad, pero no de todos sus habitantes pues los esclavos y los metecos estaban excluidos; no era el hombre como hombre, sino el ciudadano lo que tenía valor; el Demos reunido era soberano; sus atribuciones eran universales y sus poderes ilimitados.⁷

La organización social griega administró los servicios públicos tales como el suministro de agua, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de calles y vigilancia de mercados, quedando tal administración en diversos funcionarios encargados del orden, de la regulación de mercados, de la vigilancia de pesas y medidas, de la receptora de cuentas y de otros diversos.

Así, Grecia fué la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del estado y de la democracia, por lo que la

⁷Ibidem.

institución de la polis, fué considerada como el centro de la propia vida política del pueblo griego.

La ciudad griega o polis se puede comparar en algunos conceptos como una organización municipal: la polis contenía más los elementos totales del estado que los propios del municipio y éste último, tomando como institución política subordinada al estado, se asemejó más a los barrios de la polis con autoridades y funcionarios particulares; los nombres y las funciones de los magistrados que gobernaban Atenas, como ejemplo de la complejidad que como de aquella vida urbana, se detallan a continuación, de la siguiente forma:

El Rey, que celebraba los sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y que fué jefe del ejército.

El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los Pitanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Las Magistraturas que fueron creadas por la democracia;

10 Estrategas, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 Astinomios, que cuidaban de la policía

10 Agoranomios, responsables de los mercados

15 Sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.

15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.

10 Custodios del tesoro.

10 Receptores de cuentas.

11 Encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas, se repetían en cada tribu y

en cada Demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista.⁸

2.- EL MUNICIPIO EN ROMA

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en los aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta igualmente a la antigüedad clásica del mundo romano; fue el derecho público romano el creador de ésta institución, que llegó más tarde al continente americano por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *Conventus Publicus Visinorum*, que posteriormente daría origen a los cabildos abiertos del derecho español.⁹

Es importante señalar que desde los primeros años del siglo IV a.C., la Península Ibérica sufrió los embates de la influencia visigoda por frecuentes invasiones, lo que originó la romanización de las provincias, ya que adoptaron los invadidos como lo fueron los pueblos Alanos, Suevos y los Vándalos, una multiplicidad de costumbres y reglas latinas, que consideradas en diversos códigos y leyes, se hicieron arraigar en el municipio hispano romano.

⁸Moisés Ochoa Campos.- La Reforma Municipal.- Editorial Porrúa.- México, 1985.

⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- UNAM, 1985.

Como queda asentado, las dos instituciones municipales visigóticas más importantes lo fueron el *Conventus Publicus Visinorum* y el *Placitum*. La primera de ellas era la reunión de los habitantes para la resolución de las cuestiones administrativas y es antecedente de los cabildos abiertos de la España Medieval. La segunda de las citadas, ó sea el *Placitum*, consistía en la reunión de los hombres del municipio con funciones meramente de carácter judicial y es antecedente de los jurados populares.¹⁰

La creación de tal institución es histórica y jurídicamente comprensible, ya que ningún pueblo en la historia de la humanidad, ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho, como lo fue Roma ; es de esta cultura de donde provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental.

La época del primer asentamiento humano en Roma, se remonta antes del año 1000 a.C.; la urbe era un organismo vivo y sus habitantes vivían con intensidad la vida de su ciudad. Para los romanos, Roma era la ciudad por antonomasia y se encontraba por encima de las demás; era llamada simplemente *Urbs*.¹¹

¹⁰Moisés Ochoa Campos.- La Reforma Municipal.- Op. Cit

¹¹Teresita Rendón Huerta Barrera.- Derecho Municipal.- Op. Cit.

Entre los romanos, la Institución del Tribunado, parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal; éste fue el medio a través del cual se introdujo el elemento revolucionario en la organización política. El establecimiento del tribunado, ocurrió aproximadamente en el año 494 a.C., y consistía en un grupo de hombres denominados tribunos, en los que se depositaba la confianza comunal en pequeña escala.

Posterior al antecedente de los tribunados, se marca un vacío en la historia municipal romana, durante las Guerras Púnicas originadas por la rivalidad comercial con Cartago y debido a la hegemonía y robustecimiento del senado, la expansión romana dio la génesis del municipio como comunidad de vida y como régimen político administrativo de la ciudad.¹²

La expansión romana generó las más diversas formas del régimen municipal, y la integración urbana de la ciudad debió considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política, ya que bajo la República, Roma realizó su gran expansión, así como la creación de la organización del *populus*, constituyendo tribus clasificadas como Suburbana, Palatina, Esquilina y Collina.

¹²Ellul, Jacques.- Op. Cit.

Como quedó asentado, el municipio como institución, encuentra su origen en Roma como ciudad durante el período de su expansión, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer un control a los territorios conquistados, a través de modalidad jurídica de gobierno.

El término "municipium", deriva de *munia capere*, que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes, aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un foedus, ó tratado, jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus romanus*, garantizaba al municipio en ese tratado un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación y así, nacía una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades; no obstante que en el municipio había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba pues, en el municipio, una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos.¹³

Por otra parte, el sentido primitivo del *municipium*, desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas, pudieron obtener la ciudadanía, produciéndose así una gran confusión, ya que el término *municipes*,

¹³Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

pudo designar tanto al ciudadano romano fuera de Roma como a los miembros de las colonias.

En ese entonces, el municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía, no obstante que con la Lex Julia de Civitates del año 90 a.C., del Cónsul Julius Ostius, los aliados de Italia que le habían sido fieles en la guerra, obtenían el derecho cívico latino, y la Plautia Papiria del año 89 a.C., amplió la prerrogativa del derecho cívico a otras comunidades, desapareciendo así, la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo las diferencias en cuanto al régimen local, además de los cuerpos de leyes referidos.

Roma tuvo ordenamientos latinos diversos, de importancia en la regulación del municipio, destacando entre ellos los siguientes: La Lex Papiria o Código Papiriano que data de la época de Tarquinio el Soberbio; la Lex Malacitana y la Lex Salpesana entre los años 84 y 82 a.C., que regularon los municipios de esas regiones; la Lex Julia Municipalis, emitida por Julio Cesar en el año 45 a.C., que pretendió unificar los sistemas administrativos de los municipios romanos, para evitar la dispersión existente; Lex Municipalis Tarentina (41 a.C.); La Lex Rubria de Galia Cisalpina (42 a.C.) y la Lex Colonial Genetivae Juliae (44 a.C.). Por otra

parte el libro L del Digesto, contiene un amplio desglose de los derechos del municipio, de acuerdo a las sentencias de los jurisprudentes.

No obstante lo anterior, no todos los municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecía entre ellos clases ó categorías en razón de los derechos. Así, ciertas ciudades de Italia recibieron la civitas entera ó las civitas sine sufragio. Estas ciudades constituyeron los municipios y el civis municeps tenía el derecho de ciudadanía romana, entre ellos el commercium y el connivium, pero no los políticos ni el sufragio.

En esta época se distinguen cuatro clases de municipio: El que tenía el derecho de ciudadanía completo denominado *optimo jure*, el que sólo tenía parte de él, el que conservaba su propia legislación y el que adoptaba la legislación de Roma.¹⁴ Igualmente los elementos del municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: Un *territorium*; un *populus* que se manifestaba en la asamblea general; un poder organizado, *curia* o cuerpo deliberante con sus magistraturas y por último una legislación propia o igual de la de Roma, dependiendo del tipo de municipio, para el cual sus principales características eran, el culto especial de sus dioses, la configuración de una personalidad

¹⁴Adolfo Posada.- El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna.- Madrid, 1927.- citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

propia, la organización derivada de la Lex Julia Municipalis y de la Lex Rubria, en las que quedaba establecido que cada municipio debía contar con un consejo, una curia, sus comisarios y sus magistrados y por última característica, el establecimiento de la institución municipal como solución al problema del equilibrio político.

Sin embargo, lo cierto es que en Roma existieron en forma cierta y concreta tres tipos de municipio: Los "Optimo Jure" que gozaban del jus suffragii y el jus honorum, que se administraba de manera independiente; los "Caerites" que tenían todos los derechos, salvo de los dos inicialmente nombrados, por lo que poseían esencialmente derechos civiles que se administraban por sí mismos recibiendo en ocasiones un prefecto delegado por Roma y por último, los llamados "Aerari" que no poseían ninguna ventaja ya que eran administrados por un prefecto que venía de Roma, cuyo nombramiento se hacía por los Comitia Tributa, teniendo como funcionarios a los siguientes:¹⁵

1. Los duunviro, como órgano ejecutivo colegiado, con facultades legislativas y judiciales.

¹⁵Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

2. Los ediles, con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, de la higiene y de las costumbres del pueblo romano.

3. El curator, funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.

4. El defensor civitatis con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.

5. Los cuestores, encargados de las finanzas del erario municipal.

6. Los Pontífices y Augures, se encargaban del culto municipal.

7. Los Sevros Augustales, tenían como función el cuidado del culto imperial.

8. Al mando de los magistrados y funcionarios, se encontraban una serie de empleados subalternos, como los lictores (alguaciles); los viatores o mensajeros; los librarrii o tenedores de libros; etc.

Desde otras perspectivas, se encuentra también en las disposiciones romanas, la alusión a los municipios cum iure honorum o sine iure honorum, según tuvieran sus habitantes el derecho o no de recibir condecoraciones del gobierno de Roma.

En resumen, la panorámica histórico-jurídica del pueblo romano representa una amplia dispersión y variedad de municipios; su organización no fue homogénea, sino muy causística y circunstancial.

El municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno, en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas, grupos de casas diseminadas, centros de reunión o fortificaciones, estando todos sometidos a la autoridad del municipio.

El pueblo del municipio se componía en primer lugar, de los municipes o ciudadanos, que habían nacido en la circunscripción. Sólo los municipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los incolaes o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas pero no podían desempeñar cargos de curiales.

Tanto los municipes, como los domiciliados, estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo

personal, como pagar las contribuciones del erario municipal. Finalmente los transeúntes u hospites, estaban ajenos a la vida municipal.

Los Romanos dominaron casi toda Europa, gran parte de Asia Menor y al Norte de África y entre sus dominios se encontraba España en donde implantaron su régimen municipal, mismo que adoptaron los españoles con algunas variantes, derivandose del municipio romano algunas características a todos los países de habla hispana.

Al final, el poder de Roma decayó gracias a la invasión de los germanos, quienes buscando un sitio para establecerse, eligieron como apropiado el centro de Europa, acabando Roma en el año de 176 a.C., con la caída del último emperador romano.

3. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

a) LA EDAD MEDÍA

La gran mayoría de los historiadores, coinciden en señalar el año 375 a.C., como el inicio de la Edad Media, por el hecho de que el Cristianismo conseguía entonces su victoria definitiva sobre el paganismo Greco-Romano.

Es en éste periodo, en que se realiza la fundación de varios estados y entre ellos se establece la separación entre Católicos y Musulmanes.

Entre los estados católicos, se encuentran los francos en Francia, los visigodos en España, los lombardos en Italia, los anglosajones en Inglaterra y los alemanes en Alemania; entre los estados musulmanes, se denota la aparición del pueblo Árabe dividido en diversas dinastías, entre las que se encuentran los Omniadas, los Abbasidas, los Turcos, Seljucidas y los Turcos Otomanos. En territorio Africano destacaron los Fatimistas, los Ayubitas, los Amorabides, los Amohades y diversas dinastías establecidas en Tunes y en Marruecos.

De todos los pueblos que habitaron la Península Ibérica, fueron precisamente los Iberos, quienes predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales, económicas y jurídicas de la época. Por lo que es sabido, algunas de las prácticas jurídicas de este pueblo, lograron arraigarse en determinadas comarcas, las que posteriormente fueron transmitidas de generación en generación por la vía consuetudinaria, influenciando a algunas

instituciones ya establecidas, sorteando los períodos de dominación romana visigoda y árabe.¹⁶

El municipio en la Edad Media, conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos el Imperio Romano, pero al lado de ellos, aparece la Institución del *Conventus Publicus Visinorum* o asamblea de todos los hombres libres de cada población, para atender administrativa mas no judicialmente las cuestiones relativas a la ciudad.

De ésta forma los pueblos de siglos que antes desempeñaran un papel secundario en la historia, comenzaron a influir de manera preponderante en la organización municipal de Italia y España e iniciaban sus propios sistemas de vida local en el norte, mientras que en el oriente de Europa, se establecía otro estado que también habría de influir en la transformación de las instituciones antiguas; por el este, en el margen Oriental del Tigris y del Eufrates, los persas mantenían una actitud hostil y los ostrogodos que habían quedado dispersados en la región del Danubio, se reorganizaron bajo el mando de Teodorico, quienes después de recorrer hasta las costas griegas del Mar Adriático, pactaron con el emperador Bizantino, el cual los lanzó sobre Italia ocupando su capital que ya no era Roma sino Ravena. Mientras tanto por el oriente, la antigua

¹⁶Rendón Huerta Jesús.- Los Elementos Formativos del Derecho Español.- Universidad de Guanajuato.- México, 1970.- citado por Terecita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

Bizancio se convertía en la esplendorosa Constantinopla, que más tarde fue el más importante centro comercial del mundo, escogida por el emperador Constantino para fundar la nueva capital del Imperio Romano de oriente.

Al sur los árabes y los moros de África, daban muestra de sus anhelos de conquista; por el norte en el siglo V, los germanos amenazaban, para después atravesar el Río Rhin estableciéndose en todos los territorios extendidos en ambos márgenes del Río.

Por el oriente los francos se establecieron a las orillas del Mosa y atrás de ellos, se encontraban los sajones; mientras que en la parte más occidental de Europa, los visigodos invadieron la Península Ibérica.

El municipio Medieval comenzó a tomar sus características propias desde el Siglo III d.C., en que la inestabilidad del Imperio y las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos, en aglomeraciones cerradas entre altas murallas, aptas para defenderse.

Cada ciudad poseía su gobierno municipal en la que la clase dominante se encontraba formada por la nobleza senatorial. Los senadores vivían fuera de la ciudad habitando espléndidas villas

dentro de sus inmensos dominios y en éstos, los servidores fueron el antecedente de los futuros siervos de la Edad Media.

En las ciudades pequeñas y acosadas en esa época, se concentraba la población de artesanos comerciantes; la más grande ciudad de la Galia, denominada Treves, su capital, apenas contaba con veinte mil habitantes y pronto, las villas fueron convertidas en pequeños núcleos urbanos y a sus pobladores se les conoció como villanos.¹⁷

El mundo romano del año de 395 d.C., se hallaba dividido en dos grandes imperios: Oriente, cuya capital era Constantinopla y Occidente, con su capital Ravena.

En 476, la situación de Italia era de desastre debido a las invasiones de los pueblos Bárbaros, lo que motivó que el Senado pidiera al emperador de Oriente, la unificación de ambos imperios bajo su mando, con lo que llegó a su fin el imperio de Occidente.

En el derecho se continuaba la obra de unificación; desde el siglo IV se inició el período de codificación del derecho romano en el que se promulgaron varios códigos, culminando en el año de 529 con el Codex Justinianus el que señaló su cuarta y última época.

¹⁷Ochoa Campos Moisés.- El Municipio y su Evolución Institucional.- Editorial Trappalac.- México, 1987.

Este código realizado por Justiniano y auxiliado por cultos juriconsultos, recopiló los edictos pretorios, las leyes y las constituciones imperiales, completado con las resoluciones de aquellos que integraron su segunda parte denominada las Pandectas.¹⁸

Este Código proclamó la igualdad de los hombres ante la ley y, con el objeto de poner de acuerdo las Pandectas con el código, apareció revisado posteriormente bajo el nombre de Codex Repetitae Praelectionis en el año de 534.

Las provincias eran gobernadas por duques y condes, quienes se encargaron de la destrucción de todo régimen municipal; el origen de estas dignidades encuentra inicio en el reinado de Teodosio, cuando el culto al emperador exigió la creación de oficiales y servidores. Había condes de los domésticos o comités de la comitiva del emperador y duques que eran los Duces o Generales de los ejércitos imperiales y como ambas dignidades gozaban de los favores del emperador, obtuvieron grandes privilegios y propiedades.¹⁹

¹⁸Beatriz Bravo Valdez y Agustín Bravo González.- Derecho Romano, Segundo curso.- Editorial Pax.- México 1975

¹⁹Moisés Ochoa Campos.- El Municipio y su Evolución Institucional.- Op. Cit.

El municipio y el gobierno municipal denominado Curia, subsistió sin autonomía asfixiado por las cargas fiscales, de las que eran responsables los funcionarios municipales llamados Curiales.

Los municipios en ese entonces, debían contribuir con determinada cantidad al tesoro del emperador y, si los curiales no recaudaban esa cantidad, tenían que completarla con sus propios bienes y si no los poseían, podían venderse como esclavos para salvar su responsabilidad. Como la situación económica de los municipios era pésima a causa de las invasiones, y con esto la desolación de los campos y la pérdida de las cosechas, los ciudadanos pobres se rehusaban a aceptar el cargo curial y los ricos que hicieran lo mismo eran obligados, por la fuerza, a ocupar las magistraturas municipales.

Por lo anterior era inútil que las ciudades tuvieran uniformidad en su organización municipal, que sus magistrados fueran designados por elección y que conservaran su cuerpo municipal o curia al igual que los sacerdotes, quienes nombrados por los obispos fueron sometidos a la consideración del pueblo de la ciudad en votaciones especiales, debido a que la centralización administrativa suprimió la autonomía de los municipios.

La dominación visigoda en España fué, en cuanto al régimen municipal, una etapa de transición; el pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el municipio, el cual conservó las características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez que recibió nuevas formas en su funcionamiento trasplantadas de Alemania por los visigodos.

El origen romano de los municipios españoles se reveló hasta en el propio nombre de Concilium, y de ahí, el término Consejo, con el que se le designó desde el principio en las lenguas neolatinas de España. Por otra parte, el consejo se derivó del concilium o asamblea judicial y del Conventus Publicus Visinorum. Al Comes Jude Electus a Rege, presidente de la asamblea, sucedió el Judex elegido por los vecinos, mientras que a los Judicis nombrados para casos particulares por el conde o el vicario, sucedió al alcalde de elección popular, investido por el término de un año.

El municipio, aunque de origen romano, subsistió en esa época y también continuaron subsistentes la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, que formaron un pueblo separado de sus dominadores; un magistrado importante del municipio lo era "el defensor de la ciudad", que representaba a la comunidad en las relaciones con los representantes del poder. El clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al

municipio para la creación de hospitales y todas aquellas empresas de interés nacional o religioso, que no fueran sospechosas o perjudiciales para los visigodos. Durante este tiempo, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad, así como en el odio a los dominadores y a la doctrina del arrianismo, fundada por Arrio, hereje escritor griego, cuya doctrina era la negación de la divinidad de Cristo; doctrina que ejerció influencia en varios países y fué condenada por el Concilio de Nicea en 325 d.C.

La autonomía municipal que ya no existía en la organización romana de las curias, fué perdida por completo y una vez convertidos los visigodos al cristianismo, celebraron periódicamente concilios, en los que se decidían los negocios del estado; el concilio de Toledo se convirtió en una institución cuya sexta celebración suprimió todo vestigio de libertad municipal y ya entonces, las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus vilicios que representaban al rey.

La situación económica de las municipalidades, se tornó precaria a partir del sexto concilio de Toledo, por lo que los municipios hispanos comenzaron a dar muestras de desagrado; en virtud de ello, el concilio convocado después de la sublevación de

los vascones, los que reclamaban la reducción de los impuestos, restableció los privilegios de las ciudades las cuales habían sido suprimidas durante un siglo.

Una nueva invasión sobre España se gestó después de que los Berberiscos adoptaron el Islamismo; los árabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del Siglo VIII buena parte de la Península ibérica, y con lo anterior el reino visigodo se derrumbó.

b) ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN ESPAÑA

Sánchez Albornoz²⁰ señala que el modelo del municipio romano, desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo, no fué sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por el proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, naciendo así con peculiaridades y organización propias, el municipio español, dadas las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España.

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos o consejo abierto, que consagrando los días domingos,

²⁰Sánchez Albornoz.- Ruina y Extinción del Municipio Romano de España e Instituciones que le Reemplazaron.- Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

trataba y resolvía los asuntos de interés general. Esta asamblea elegía a los que desempeñarían los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos de la ciudad.

Al lado de estos cargos aparecieron los de Merino, de nombramiento real Sayón como su empleado subalterno. Ambos funcionarios elegidos por la asamblea, ejercían funciones de mandatario del consejo, que contaban con atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares.

El régimen municipal fluyó favorablemente en la condición de las clases rurales industriales y los municipios se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política, con relación a los señores; pero el florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal poco duró, pues se extiende desde fines del Siglo XII hasta principios del Siglo XIV.

El carácter democrático de estas instituciones se cambió por el aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (consejo cerrado), que realizaba las funciones de asamblea general de vecinos. En las ciudades los cargos llegaron a ser patrimonio de familias privilegiadas, así como de los caballeros.

El aumento del poder real originado con el renacimiento del derecho romano, casi terminó con la autonomía municipal, y en virtud de que los pueblos se encontraban mal administrados, los reyes ponían funcionarios extraños, distintos a los jueces de fuero dando origen a los corregidores, hasta que en 1835, sus atribuciones pasaron a los jueces de primera instancia mientras que las gubernativas y económicas, a los alcaldes.

En cuanto a la villa ó consejo, la forma de organización se establecía en documentos denominados cartas población o fueros. La administración se encontraba a cargo de una asamblea de vecinos con facultades de policía de pesas y medidas, de las tasas de artículos de primera necesidad y de jornales, así como de algunas otras de carácter administrativo-judicial.

A principios del siglo XIII, aumentó la importancia del municipio como unidad política de gobierno y administración, figurando al frente del mismo, los jueces concejales o forenses; el poder popular directo se encontraba representado por las juntas o asambleas generales de vecinos. Durante este período fué asentada la independencia municipal, observándose un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en contribuciones, indemnizaciones por servicios no prestados y multas, así como compensaciones.

En la etapa de la decadencia, dada a finales del Siglo XIV, se reimplantan los tributos de diezmos y la intervención se asumía en la designación de funcionarios, ya que los cargos electivos y temporales se volvían vitalicios y la independencia en los acuerdos se veía disminuida, pues el consejo tenía que aceptar la intervención de los regidores perpetuos. Así mismo, los límites territoriales del municipio, eran continuamente cambiados debido a peticiones de autonomía de los pueblos dependientes y los oficios concejiles que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran ya objeto de venta, por lo que el régimen centralista temió la absoluta dependencia de los municipios, subordinándola al poder del monarca.

Además de lo anterior, diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes españoles, dieron por resultado la decadencia de los municipios; así, los Reyes Católicos procuraron el acrecentamiento del poder real y la disminución de las contadas libertades que les quedaban a los municipios.

4.- ÉPOCA PRECORTESIANA

El municipio mexicano tiene como antecedente el Calpulli de los aztecas ó mexicas de la época prehispánica. El calpulli era la

forma como se organizaban varias familias que poseían y trabajaban la tierra.

Era así una organización social, económica y política a la vez. El calpulli es pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen: fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.²¹

El calpulli se encontraba sujeto a los jefes aztecas llamados Tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y sus fueros y muriendo, dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, según se tratara de los reinos de Tenochtitlan, Texcoco y Tacuba ó Tlacopan.²²

Los integrantes del calpulli a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el jefe de la tribu, a pagar un tributo en especie para los gastos de administración; a prestar servicios de trabajos como el cultivo de otras tierras y, la construcción de obras públicas.

²¹Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario.- Elementos Jurídico Histórico del Municipio en México.- UNAM, 1979.- Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

²²Ibidem.

Los rasgos característicos de los calpullis eran los siguientes:

- 1. Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente paterlineales, de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte del de carácter comunal.**
- 2. Una entidad residencial localizada con reglas establecidas respecto a la propiedad y usufructo de la tierra.**
- 3. Una unidad económica que como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los atributos.**
- 4. Una unidad social con sus propias ceremonias, fiestas y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.**
- 5. Una entidad administrativa con dignatarios propios, dedicados principalmente al registro y distribución de tierra, y a la supervisión de obras comunales.**
- 6. Una sub-área de cultura en cuanto a vestidos, costumbres y actividades.**

7. Una situación política con representantes del gobierno central.

8. Una unidad militar con escuadrones, jefes y símbolos propios.²³

En consecuencia, el municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno; sin embargo, mantenía la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, al igual que de asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identificó con él.

El calpulli como sistema de administración comunitaria azteca, subsistió durante el dominio colonial. Este era una especie de municipio rural primitivo con algunos rasgos comunes al actual municipio, ya que constituía una población con un área territorial delimitada; contaba con una autoridad y existía un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden.

El primer esbozo definido de gobierno municipal aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del calpulli. Los pueblos aztecas se encontraban divididos en secciones denominadas

²³Castillo Farreras Victor Manuel.- Estructura Económica de la Sociedad Mexicana.- UNAM, México, 1972.

calpullis a los que correspondían tierras conocidas bajo el nombre de calpulle; al frente de cada calpulli existía un calpullec, chinancallec o jefe de barrios de la ciudad.

El calpulli se gobernaba a través de un consejo y contaba con funcionarios tales como:

El techcauhun, especie de alcalde encargado de la administración.

El tecuchtli, jefe de la partida militar.

Los tequitlatos, directores de los trabajos comunales.

Los calpizquez, encargados de recaudar los tributos.

Los centectlapixque, policías elegidos por los vecinos.

A los chinancallec, los habitantes del calpulle, les labraban una sementera para su sustento y gastos, y les daban servicio personal de criados, de leña y de agua. Este tributo no lo hacían por obligación ni por mando del Señor Supremo, sino por costumbre y en atención a los servicios que recibían de este

funcionario, que miraba por las tierras del calpulli y defendía y amparaba a los habitantes del mismo.²⁴

Finalmente, es de considerarse que el calpulli, no puede catalogarse como municipio, pues no obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones y competencias eran del orden municipal, ya que estas se entendían más como basadas en conceptos del parentesco y de la religión.

5. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Al iniciarse la conquista del nuevo territorio por parte de Hernán Cortés, éste implantó la forma del municipio español, fundando el primer municipio y cabildo en México al estilo del derecho municipal español, en la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. Dicha fundación, no obedeció al deseo de fincar la estructura jurídico-política del territorio a conquistar, sino para investir a Cortés de suficiente autoridad para realizar la conquista de México.

El papel desempeñado por el recién formado municipio, manifiesta que la conquista de México no fué obra de España, sino del propio municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales

²⁴El Municipio Mexicano.- Varios Autores.-Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobernación.- 1983.

iniciaron la conquista contra el imperio de Moctezuma, llevando por capitán general a Hernán Cortés quien había encargado al ayuntamiento de la Villa Rica, los títulos conferidos por Diego de Velázquez que lo hacían capitán general y justicia mayor; de lo que se desprende que la conquista de México surgió no de poderes más allá del mar, sino de instituciones implantadas en el nuevo territorio a ser conquistado.

Por lo anterior se sabe, que la formación de la localidad domiciliaria, se derivó del establecimiento de una autoridad municipal y así la conquista se convirtió en colonial, al predominar las nuevas formas de organización política sobre las formas indígenas.

El primer acto realizado en el territorio de Nueva España y encaminado a la organización de un cuerpo político, fue la fundación sugerida y realizada por el conquistador español, cuyo gobierno recién instaurado, terminó con el gobierno del Imperio Azteca, conjugándose de ésta forma los dos orígenes del devenir político de México.

Una vez establecido el municipio en el orden político, era necesario que se contara con una organización social fundada en un lugar determinado y cuyos habitantes, se encontraran unidos por

lazos de vecindad, por lo que resultaba indispensable que se improvisaran colonos, los que se arraigaron en el lugar por propia voluntad o por la fuerza de las Ordenanzas Reales.

En un principio, las poblaciones fueron improvisadas con vigas y zacate, y en algunos casos hasta con adobes. Después fueron levantadas construcciones de cantera y ladrillo. La ciudad de México se edificó con tezontle y cantera y muy pronto se contaron cerca de ciento cincuenta casas de españoles²⁵.

El panorama municipal en América, comenzó a extenderse a partir de la instalación del primer ayuntamiento de tierra firme en el estado de Veracruz, antecedido por la fundación de los municipios insulares en las Antillas.

Posteriormente, una vez conquistada la ciudad de Tenochtitlán el día 13 de agosto de 1521, después de sesenta y cinco días de sitio, Hernán Cortés instaló en Coyoacán el segundo ayuntamiento de México, en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general, el que comenzó su funcionamiento a partir del día 8 de marzo de 1524, fecha en la que se denominó a la ciudad con el nombre de Temixtitlán, contando en esa época con un alcalde ordinario y cinco ediles, mientras que el cabildo se encontraba

²⁵Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes, ocho ediles, un escribano y un mayordomo.

En la medida de lo posible, los conquistadores aprovecharon la organización política e indígena del calpulli, lo mismo que a sus autoridades, garantizando de ésta forma la institucionalización del la conquista militar y espiritual, así como la apropiación de trabajo indígena y de sus productos. Cuando la organización de un municipio se consolidaba, el cabildo indígena era desplazado por los españoles.²⁶

El ayuntamiento tenía como funciones, además de recaudar el tributo para los conquistadores, la distribución de la mano de obra para las construcciones y de las tareas agrícolas, la cooperación con el proceso de evangelización, la regulación de los mercados, la planeación de los caminos, el suministro de agua potable, y otros servicios.

Al principio, los conquistadores designaron a los miembros del ayuntamiento y luego esos mismos funcionarios escogieron a sus sucesores e incluso, la corona española llegó a nombrar regidores a perpetuidad.

²⁶Olmedo Raúl.- Historia del Municipio Libre.- Artículo ubicado en la Revista Estudios Municipales, Noviembre 1988.- Número 24.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobernación.

Recién creada la institución municipal, diversas autoridades y vecinos notables se reunían en cabildos abiertos, para deliberar asuntos del municipio pero sólo las autoridades tomaban las decisiones.

En la etapa de organización, se tuvo como legislación aplicable "las Ordenanzas de descubrimientos, población y pacificación de indios", de Felipe II, documento en el cual se disponía la estructura municipal y las facultades de los gobernadores, así como la determinación de las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental de las nuevas poblaciones.

6. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

En un principio la autoridad municipal fue muy extensa, abarcando casi toda la tierra conquistada en los primeros años, dejando fuera del área de influencia a Veracruz y a los municipios de la Antequera, San Luis Potosí y Pánuco, que se encontraban en la periferia a la ciudad de México.

La principal institución política en los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal. La Nueva España era gobernada desde la ciudad de México por gobernadores y enviados,

perdurando tal sistema hasta 1529, fecha en la que fue establecida la primera Audiencia. En 1535 los asuntos de gobierno fueron ya manejados por el Virrey, en tanto que la audiencia continuó como Supremo Tribunal y Cuerpo Consultivo.

Del siglo XVI al siglo XVIII, la vida colonial se caracterizó en cuanto a su régimen municipal por los siguientes hechos:

a) Total preponderancia de los españoles en el control de los ayuntamientos, debido a la venta de los cargos concejiles y a las regidurías perpetuas aprovechadas más tarde por los criollos.

b) El registro de disminución del poder municipal, debido a los efectos de la derrota de Villalvar de 1521.

c) La existencia simultánea de los municipios españoles e indígenas. Aún cuando la legislación vigente desde 1531, se ocupó de lograr la unidad en el régimen local, por su parte la tradición, los usos y las costumbres, impidieron cualquier tipo de asociación entre indios y españoles.

d) El resentimiento por las medidas centralizadoras en la organización política del municipio, a causa del comercio de los cargos concejiles, así como de la facultad que utilizó el Virrey para

nombrar regidores honorarios, entre los españoles llegados a la colonia.²⁷

El aparato gubernativo español de ese entonces, se encontraba dividido en cinco ramas administrativas, siendo éstas: el gobierno, la justicia, el militar, la hacienda y la eclesiástica; todas ellas poseían campos de acción no siempre equivalentes y hasta veces antagónicos.

Por su parte, la administración colonial estuvo centralizada en la ciudad de México, en donde residían el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

Transcurridos los inicios del siglo XVI, las divisiones municipales perdieron importancia. En el período de 1550 a 1570 la Nueva España se encontraba dividida en cuarenta provincias, todas ellas encabezadas por un alcalde mayor y a partir de ese último año y hasta 1787, aparecieron las alcaldías mayores que en número de ciento veintinueve, constituían las jurisdicciones civiles en los que se encontraba dividido el territorio de la Nueva España. Estas subdivisiones presentaban la característica de que, además de respetar el área de influencia de los antiguos señoríos y de sus

²⁷Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

poblaciones, comprendían una porción de frente a la unidad lacustre y una porción que se extendía hasta las montañas y que desbordaba los límites del valle.

Como consecuencia de las reformas de 1767, resultó la decadencia del régimen municipal, por los vicios en la administración hacendaria, por la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y por la reducción total de la independencia municipal. Tales reformas se tradujeron en la creación de una contaduría general para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas, fueron constituidas doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la Ordenanza de Intendentes y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Con esto se acentuó la intervención de las autoridades superiores del estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vió menguada por completo.

Las alcaldías mayores fueron redesignadas como subdelegaciones, aunque sus funciones casi no fueron tocadas: La ciudad de México, había quedado ya incluida dentro de la Intendencia de México.

En ese entonces el territorio llamado "Reino de México", se encontraba conformado por cinco provincias: México, Antequera, Valladolid, Tlaxcala y Puebla de los Ángeles.

La intendencia establecida en 1786, surgió de las antiguas unidades territoriales denominadas provincias, las cuales eran muy semejantes a la división eclesiástica.

La división territorial de la colonia consistió ya en la época de la consumación de la independencia, en dos provincias internas, doce intendencias y tres gobiernos; siendo de notar que la jurisdicción del Tlatoani constituyó la cabecera. Esta fue la unidad esencial, en el período colonial temprano y de la cual dependieron la Encomienda, la Iglesia Misional, el Cacicazgo, el Tributo y el Trabajo.

La jurisdicción de la Cabecera, la Encomienda y las Haciendas, fueron manifestaciones de centralismo que evitaron la consolidación de los intereses indígenas.

Mediante la explotación directa de los recursos tanto naturales como humanos, el colonialismo español surgió a la vida gubernamental de la Nueva España. Tanto el trabajo como el tributo y la tierra, constituyeron la demanda española más definida. El tributo y el trabajo, fueron controlados por el estado a partir de la mitad del siglo XVI y es después de este período, cuando sus consecuencias sobre los naturales fueron menores que el de la tierra.

La usurpación de la tierra no se debió a políticas de congregación sino que ocurrió en forma gradual tras muchos eventos: no sucedió después de la conquista ni tampoco se apresuró por restricciones legales, sino por la existencia de los indígenas en demasía y porque las tierras se encontraban ocupadas, por lo que para la constitución del municipio, era necesario contar con el elemento fundamental de territorio y éste, no se encontraba disponible. Como remedio a tal situación surgió la institución de la encomienda, la que resultó adecuada para los primeros años y debido al desdoblamiento de la tierra devino consecuentemente la usurpación.

Para consolidar el control sobre el elemento formal del territorio, surgió la idea de la institución de la hacienda, ya que

ésta, como nueva vía de explotación del español hacia el indio, realizaba la combinación del control esencial del territorio junto con controles secundarios de trabajo y de tributo, resultando una institución propia para el dominio español y la consecuente subordinación indígena.

La usurpación, el despojo y el legalismo español, constituyeron la forma más fácil de quitar al indio de su principal fuente de trabajo, tratando el conquistador de justificar la procedencia de su acción bajo el esquema señalado.

En términos generales, poco cambio mostró el régimen municipal durante los tres siglos del virreinato, ya que la posesión de la tierra permitió que la situación fuera más crítica cuando la recuperación limitada de la población indígena, ésta encontró que no podía ser incorporada a la tenencia tradicional de la tierra bajo el esquema tradicional del calpulli, pues la única tierra aparentemente disponible era la correspondiente a la hacienda y la nueva población sólo podía ser incorporada con fines de tenencia por su propio conducto. Ya se tratara de cabeceras o de sujetos, cada comunidad se enfrentaba a la hacienda como entidades separadas unas de otras.

Otra institución poseedora de grandes porciones de terreno lo fue la iglesia con sus consecuentes efectos sobre la economía de la colonia: desde un principio mediante el clero regular y el secular, la iglesia se posesionó de tierras con el objeto de sostener sus actividades así como de consolidar y de incrementar su vasto poderío. La iglesia a mediados de la colonia era uno de los terratenientes más importantes: sus ingresos eran superiores a los de la Real Hacienda por concepto de rentas.

Las ordenanzas de Felipe II definieron la forma y los procedimientos con que debieron hacerse las fundaciones y la organización municipal, sin que por ello terminara la actividad pendiente por realizarse, ya que una vez que se decidía fundar una población, se convocaba a los que quisieran ir a asentarse en ella; no se hacía excepción alguna entre indios y españoles aunque sí de los que ya tuvieran solares en otra población.

Si a la propia convocatoria de nuevos pobladores no hubiere respuesta, se hacían convenios con personas y se obligaban a fundar la población; a éstas se les daba el nombre de Adelantado o Alcalde Mayor, Corregidor o Alcalde Ordinario, según el tamaño de la fundación. El compromiso contraído consistía en fundar, por lo menos, tres ciudades para lo cual les era fijado un plazo: como Alcalde Mayor, la fundación debía ser una ciudad provincial o

diocesano y sus sufragáneas; como Alcalde Ordinario la ciudad sería sufragánea con los lugares de su jurisdicción para labranza y crías de ganado y junto con estos convenios se daban instrucciones sobre las facultades del Adelantado, las obligaciones y los derechos de los pobladores, las concesiones de tierras, la traza de la población así como las funciones del ayuntamiento.

De manera formal a la par que se motivaban las fundaciones conforme a derecho, buscando siempre el bienestar de los fundadores dentro del concepto de conciliación entre indios y españoles, fueron dictados y reiterados acuerdos reales que desde el primer momento de la conquista y de la colonización, propiciaron la más clara corrupción.

Como ejemplo de lo anterior es de señalarse que la reina Doña Juana promulgó, con fecha 15 de octubre de 1522, una cédula real en la que se estableció que el cargo de regidor se vendería al mejor postor y su propietario podría venderlo a otra persona y en caso de muerte, el cargo sería revertido a la corona.

Por otra parte, se señalaba que para la obtención de un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad; simplemente bastaba con tener suficiente dinero para comprar el puesto: ello significaba que tal actividad se viera como una

inversión o como una empresa particular de la cual había que sacarse el mayor provecho posible.

Con objeto de tratar de justificar semejante actitud, algunos historiadores señalan que la causa de ésta conducta obedecía a que la corona española carecía de recursos económicos y tan era de ésta forma que cuando no eran vendidos los empleos municipales, se daban en arrendamiento sobre todo los de menor importancia.

Tal actividad quedó reglamentada en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias realizada por Carlos II en 1681, en donde en tres títulos del Libro VIII que contiene sesenta y seis leyes o cédulas reales, se dedican éstos a la venta, renuncia y confirmación de los oficios públicos, por lo que la práctica ya estaba muy extendida y bastante reglamentada en los reinos de España y del Nuevo Mundo.

Así mismo, en la Ley VII del título XX fechada el día 3 de junio de 1620 y expedida por Felipe III, se reafirmó la oposición de que los regidores fueran electos o puestos por suerte, por resultar inconvenientes a la corona española.

Por otra parte, el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros, los nombraba el

virrey o las reales audiencias. La concesión de tierras y aguas, no obstante, era realizada por disposición del cabildo municipal.

También existieron otras disposiciones en que los municipios ocupados por los españoles, donde se encontraban las tierras de cultivos de uso común y después de levantada la cosecha, se prohibía que los ganados de aquellos pastaran en tierras de indios; aunque tales prácticas no subsistieron por mucho tiempo ya que muchos de los títulos de propiedad que eran de la incumbencia del cabildo, pasaron a formar parte de la jurisdicción de virreyes y presidentes de las audiencias.

Recién creada la institución municipal, tanto autoridades como vecinos notables se reunían en calidad de cabildos abiertos para la deliberación de los diversos asuntos del municipio, pero sólo eran las autoridades quienes tomaban las decisiones aunque la corona española acostumbraba intervenir con jueces.

La administración municipal se encargó de recaudar tributos, de realizar obras y servicios públicos, de reglamentar las actividades económicas, de administrar terrenos y bienes, de prestar asistencia especial y de vigilar la moral pública; por su parte, la función de regular los precios y el abasto de alimentos,

corría a cargo de los depósitos de grano y de las alhóndigas o mercados municipales.

Los ayuntamientos tenían dos fuentes de ingresos para poder cumplir con todas estas funciones: los propios que comprendían cobros por servicios públicos y rentas de sus bienes y los arbitrios por impuestos diversos.

En la segunda mitad del siglo XVIII la política española cambió de rumbo: Carlos III emprendió una serie de grandes reformas tanto en España como en sus colonias al dividir el territorio mexicano en unidades político-administrativas denominadas Intendencias, cuyos funcionarios, los intendentes, eran designados por la Corona Española, teniendo como tarea la organización de la economía local, la construcción de obras públicas y la prestación de los servicios municipales.

De esa forma, el poder de decisión del municipio recayó en el Virrey y en sus intendentes, representantes directos de los intereses del estado español y sin embargo, para fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el municipio comenzó a tomar parte en la vida política del país.

Sin embargo nunca, ni en ninguna época, se eliminó por completo el sistema de elección para el cargo de regidor, encontrándose al lado de los regidores perpetuos, que funcionaban en virtud de compra ó herencia, los regidores electivos. Tan es así que los criollos, hijos de españoles nacidos ya en México, venían comprando puestos públicos municipales y se pronunciaban en contra de la concentración del poder y de la riqueza en manos de los españoles, exigiendo la igualdad de los derechos.

Finalmente, en el año de 1808, las reuniones de cabildo en los municipios, recobraron su significado político al hacerse intérpretes del descontento y al organizar los anhelos populares de la Nueva España. La institución municipal se convirtió así en la cuna del nacionalismo mexicano y el núcleo generador del movimiento de independencia.

7.- EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Hacia 1810, ocurrió una crisis agrícola que elevó el precio de los alimentos y aceleró el movimiento de la independencia. Entre tanto España vivía un proceso político renovador que cristalizaría en la avanzada constitución de Cádiz de 1812, la fuente de

inspiración de la legislación municipal del siglo XIX en Hispano América.

A grandes rasgos, ésta constitución contempló que la organización política local estaría formada por dos niveles de gobierno: la diputación provincial y sus ayuntamientos municipales. Señaló también que todo pueblo con mil habitantes o más tendría un ayuntamiento de elección popular, el que duraría un año sin reelección inmediata; que tendría un número de regidores proporcional a su población y que estaría bajo la vigilancia de la diputación provincial.

Sin embargo, sentó el precedente de colocar a una autoridad intermedia entre el gobierno provincial y el ayuntamiento, lo que lesionó la libertad municipal: esta autoridad intermedia lo constituyó el jefe político, quien tuvo consecuencias desastrosas en el porfiriato.

Los ayuntamientos municipales a partir de 1810, durante la guerra de independencia, siguieron la causa libertaria de Hidalgo y sin embargo, la mayor parte, reiteraron su actitud servil a las autoridades virreinales.

El cura Miguel Hidalgo y Costilla respetó las organizaciones y corporaciones municipales: tan es así, que la actitud asumida a pocas horas del inicio de la revolución de independencia, el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y de la tranquilidad pública. Al efecto, integró una junta directiva como un verdadero ayuntamiento en la ciudad de San Miguel el Grande, actualmente San Miguel Allende, Estado de Guanajuato y posteriormente, en la Ciudad de Celaya, convocó al ayuntamiento nombrando subdelegado y regidores, que proveyeran a cubrir las vacantes del cuerpo municipal, y designó a los principales jefes del ejército con el objeto de fijar la posición militar de cada uno de ellos.²⁸

En el movimiento de independencia, Hidalgo defendió la igualdad de derechos humanos y políticos para todos los mexicanos mientras que Morelos reivindicó la tesis de que la soberanía de la Nación radica en el propio pueblo; esto es, la comunidad organizada: el gobierno dimana del pueblo se sostiene por el pueblo.²⁹

La organización de la comunidad es la fuente del poder social y político en todos los niveles. La democracia participativa, es

²⁸Cf.- México a través de los siglos.- Tomo V, página 11.- Editorial Cumbre.- México.

²⁹Oimedo Raúl.- Historia del Municipio Libre.- Op. Cit.

decir, la participación cotidiana de la comunidad en las decisiones, equivale a realizar la tesis de la soberanía popular

Es por ello que el movimiento de independencia se fraguó en las reuniones de cabildo, en los municipios que llevaron a la práctica la convicción de que la soberanía popular radicaba en el pueblo.

Los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. Los consejos municipales integrados por regidores perpetuos y honorarios ó temporales, fueron la única entrada de los hijos de la tierra a la cosa pública, pues lo mismo que en la capital, se observaba en otras ciudades y por eso al iniciarse en 1808 el movimiento de independencia, los cuerpos municipales especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.³⁰

El control de los ayuntamientos, por los criollos, fue definitivo en la política de las últimas décadas del virreinato y los ayuntamientos fueron la tribuna de que se sirvieron éstos, tratando de zafarse del monopolio que ejercían los españoles en los altos puestos civiles y eclesiásticos, así en las magistraturas como en el comercio colonial.

³⁰Ochoa Campos Moisés.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

Después de la consumación de la independencia, dada el día 27 de septiembre de 1821, con la firma de los tratados de Córdoba entre Agustín de Iturbide y el último virrey de México, Don Juan O'donoju, celebrados en la ciudad de Córdoba, Veracruz, la organización municipal permaneció intacta hasta el día 18 de diciembre de ese último año, fecha en la que se promulgó El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en la ciudad de México.

Sin embargo no hubo cambios substanciales sino hasta el día 16 de mayo de 1823, cuando aparece El Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana. Posteriormente se promulgó El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824 en la ciudad de México. Las bases constitucionales de la República Mexicana sirvieron de preámbulo a las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, promulgadas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

En éstas Leyes Constitucionales de la República Mexicana, o también llamadas "Las Siete Leyes", existe una Ley Sexta titulada División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, que en relación al municipio, fue la obra más completa del siglo XIX.

De acuerdo con esta ley, a los funcionarios del ayuntamiento se les encomendaban las obras de infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos urbanos. También desarrollaban el papel de conciliadores en los tribunales y participaban en la administración de justicia.

Los artículos que se refieren al municipio se tocarán en el siguiente capítulo.

Resulta importante señalar que esta ley no consideró la autonomía del municipio, ya que todos los funcionarios se encontraban sujetos a la autoridad de los subprefectos y prefectos. No obstante el 20 de marzo de 1837 se suprimen los ayuntamientos, reemplazando a los alcaldes por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos, apareciendo los apoderados de los pueblos.

El 30 de junio de 1840 se presentó un proyecto de reformas a la Ley Sexta, que ya habían sido realizadas en 1837 y sin embargo en lo que se refiere a los fondos municipales, la primera legislación del México Independiente lo fue La Ley de Arbitrios de 1848.

Pasados los acontecimientos del movimiento independentista y recuperado el poder virreinal, no tardaron en surgir las acciones

represivas contra de los ayuntamientos formados con motivo de esa lucha y debido a ello, muchos otros se aprestaron a reiterar su obediencia al virrey y a las autoridades españolas. Los miembros de la corporación municipal de México afirmaron su apoyo y su deseo a seguir las acciones guerreras que emprendía el virrey.

Los ayuntamientos coloniales en esa etapa de independencia tuvieron un papel muy importante en la lucha armada: la figura del municipio revestida del nuevo ánimo de independencia, también protagonizó un importante papel en las acciones de los principales caudillos como Miguel Hidalgo.

CAPITULO II

CAPITULO II

TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1. -LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808, las cortes españolas promulgaron con fecha 18 de marzo la Constitución Política de la Monarquía Española, mandándola publicar, jurar y cumplir en todos los reinos de ultramar. Se hacía palpable la necesidad de formular y expedir una nueva constitución que en su texto reflejara tales inquietudes; que sirviera para calmar las tensas relaciones; que permitiera controlar jurídicamente la situación y que regulan el poder arbitrario de los soberanos.

Fue por ello que se convocó a sesiones extraordinarias a las cortes generales donde surgió la "Constitución de la Monarquía Española", mejor conocida como Constitución de Cádiz o Constitución de 1812, promulgada en la fecha citada en España y en el día 30 de septiembre del mismo año en México, por el entonces virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha constitución estableció la elección de diputados a las cortes ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán, creándose posteriormente la de Valladolid que comprendía Guanajuato y Michoacán.

El 4 de mayo de 1814 Fernando VII expidió un decreto que ordenó la aprobación de la Constitución de Cádiz, la que cobraría vigencia en México en el año de 1815, a través de la publicación realizada por Felix María Calleja, siendo la consecuencia inmediata el restablecimiento del régimen colonial; pero en 1820 el propio Fernando VII ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de Cádiz y al virrey Apodaca le correspondió su restablecimiento en México.

La Constitución de 1812, se encontraba dividida en doce títulos y cada uno de estos en capítulos y si bien fue de efímera vigencia, es indudable su influencia en los asuntos municipales, ya que accidentada y de breve vida jurídica, es hasta la fecha la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", estableciendo una serie de preceptos que sentaron las bases para las características del municipio mexicano.

Así, el artículo 309 mencionaba que, para el gobierno interior de los pueblos habrá, ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Por su parte, el artículo 310 señalaba que se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí por su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

El artículo 311 mencionaba que las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

El artículo 312 indicaba que los alcaldes regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, sesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

El artículo 313 establecía que todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a

pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

El artículo 314 citaba que los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el 1º de enero del siguiente año.

El artículo 315 señalaba que los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos, si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

El artículo 316 anotaba que el que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

El artículo 317 apuntaba que para ser alcalde, regidor o procurador síndico, ningún empleado público con nombramiento del rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en ésta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.

El artículo 319 establecía que todos los empleos municipales referidos serán cargo consejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

El artículo 320 señalaba que habrá un secretario en cada ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

El artículo 321 citaba que estará a cargo de los ayuntamientos:

- 1.- La policía de sanidad y comunidad.**
- 2.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.**
- 3.- La administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.**
- 4.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.**
- 5.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.**

6.- Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

7.- Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

8.- Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación, por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.

9.- Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

El artículo 322 anotaba que si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

El artículo 323 establecía que los ayuntamientos desempeñarán todos éstos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Por último el artículo 324 mencionaba que el gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas³¹

Esta Constitución destruía de golpe toda la tradición jurídica española: la política peninsular en los Reinos de Indias había sido basada en el principio de división del trabajo legislativo, administrativo y judicial, dejando que cada agrupación social, política o de intereses, se diera su ley, reservándose el poder central su aprobación y coordinación; las costumbres de cada pueblo eran consideradas como fuente de derecho y de ese modo, la organización social estaba caracterizada por una heterogeneidad en la unión y colaboración. La Constitución acababa con todo aquello y de ahí en adelante un grupo de individuos, elegidos en cada lugar, a los que no se les exigía conocimiento concreto de ninguna especie, sino sólo talento y la gente con la facilidad de expresión, iban a reunirse para dar reglas uniformes para dos mundos muy distintos uno de otro.

³¹González Obregón Luis.- La Constitución de 1812.- Publicaciones del Archivo General de la Nación.- Tomos IV y V.- Citado por Tercita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

Mientras tanto, en territorio de la Nueva España, la aplicación exacta de la Constitución de 1812, habría producido en forma inmediata la anarquía: en ella se establecía que el monarca no podía delegar su autoridad ni en todo ni en parte y que el virrey era un delegado de monarca. Es de señalarse que la Constitución de Cádiz no habló de virreyes ni de autoridades ejecutivas superiores en los reinos de indias, sino que trató de un Jefe Político Superior para cada Provincia, entendiéndose por tales las Intendencias, dejando subsistente los Intendentes sin definir en que consistían las funciones del Jefe Superior y en qué las del Intendente.

La audiencia de la Nueva España, en fecha 18 de noviembre de 1813 elevó una representación a las Cortes, haciéndoles ver la imposibilidad de aplicar la Constitución, a la vez que lo infundado de los cargos que las mismas hacían al gobierno español en América.

La Constitución de Cádiz a pesar de su corta vida jurídica, tan sólo permaneció tres meses veinte en México y con ello bastó para hacer resurgir a la institución municipal, así como la abolición del Tribunal de la Inquisición, decretándose su desaparición el 23 de febrero de 1813 para la Península Ibérica, mientras que en

México, tal decreto se publicó por bando del virrey Callejas el 8 de junio del mismo año, en la inteligencia de que desaparecería el Tribunal de la Fe, no la Inquisición por los delitos de herejía. Así el artículo 2º de ese decreto decía: "El Tribunal de la Inquisición es incompatible con la Constitución".

De esta forma, por bando del virrey Don Felix María Calleja, de fecha 10 de agosto de 1813, se daba a conocer a los habitantes de Nueva España, que el 10 de mayo de ese mismo año, Fernando VII había tomado posesión del trono español y por bando del día 17 de agosto se publicaba el decreto del 4 de mayo en que Fernando VII abolía la Constitución: repudiando la Constitución formada por las Cortes de Cádiz, que no atendía a la Constitución Real y tradicional de España, Fernando VII no hacía otra cosa que defender la espiritualidad española contra las ideas francesas e inglesas, como el pueblo español había defendido el territorio contra los extranjeros.

Por último la Constitución de Cádiz, en síntesis reinstauró:

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales
- 3.- Su renovación cada año.

Por otro lado introdujo innovaciones fundamentales como:

- 1.- La de integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose, por tanto la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado.
- 2.- La de declarar el desempeño de los cargos concejiles como obligación ciudadana.

A la vez la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos que se recrudecieron al transcurso de los años:

- 1.- Con el Régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.
- 2.- Con la pérdida de la autonomía municipal en materia de su hacienda.³²

2.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Para el año 1824 México, adoptó la forma de República Federal y siendo obra del Congreso General Constituyente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,

³²Moisés Ochoa Campos.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

estableció en su artículo cuarto que: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal".

Por primera vez desde la conquista, los mexicanos decidieron por sí mismos las bases de su organización política y territorial: una vez que el pueblo declaró su independencia, se estableció un estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato y así proclaman la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que determina para la Nación la forma de gobierno señalada y definen para los estados federados su organización interna.

Fué el acta constitutiva del documento que consiguió la primera decisión constituyente del pueblo mexicano y en ella parecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas, los que con anterioridad no existían de derecho y tampoco existían de hecho porque las amenazas de secesión por parte de algunas provincias entre ellas Oaxaca, Jalisco y Zacatecas, no pueden ser interpretadas como integración de hecho de estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, desprendiéndose de ello que en lugar de que los estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los estados.

Esta ley fundamental, aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824 y publicada el día 5 del mismo mes y año, fué elaborada por el Congreso Constituyente que inició sus trabajos en noviembre de 1823. Tuvo como antecedentes la Carta de Cádiz, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, el Reglamento Político Provisional del Imperio y el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando fue suprimida, al año siguiente por Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocidas bajo el nombre de Las Siete Leyes y en 1843, por Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, también conocidas como Bases Orgánicas.

Se restableció parcialmente en 1846 y con el añadido del acta de reformas propuesto por Mariano Otero, entró cabalmente en vigor en mayo de 1847. En 1853, Antonio López de Santa Anna, la desconoció de hecho al promulgar Las Bases para la Administración de la República y diversos decretos.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, en 1855, la norma de 1824 cobró de nuevo vigencia, si bien al año siguiente el Presidente Comonfort emitió un decreto que contenía el Estatuto Orgánico

Provisional, que regiría en espera de que el Congreso Constituyente reunido a partir de febrero de 1846, aprobara una nueva Constitución.³³

Por lo que toca específicamente al municipio, la Constitución del 4 de octubre de 1824 en ninguna de sus partes hizo referencia al mismo, dejando en libertad a los estados, en su régimen interior, para adoptar el más conveniente, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva, tal y como lo señalaba el artículo 161 en su fracción primera, en el que se establecían las obligaciones de cada uno de los estados.

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 se encuentran las primeras Constituciones de los nacientes estados así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron aquellos estados para organizar a las instituciones municipales fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz.

Las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios siendo las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.³⁴

³³Musacchio Humberto.- Diccionario Enciclopédico de México.- Volúmen A-D.- Andrés León Editor.- México, 1990.

³⁴Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808-1987.- Editorial Porrúa.- México, 1987.

3.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En virtud de las constantes ideologías políticas acaecidas en los primeros años de independencia del país, las fuerzas conservadoras unas veces y otras las liberales, se imponían en la gubernatura de la nación y de acuerdo a sus intereses e ideales, era implantado el federalismo y otras veces el centralismo.

De esta forma, al llegar al poder los conservadores, dejaron sin efecto al Estado Federal así como la Constitución de 1824, creando a su vez las Siete Leyes Constitucionales de 1836, también conocidas como Constitución de la República Mexicana de 1836. Esta Constitución centralista que substituyó a la de 1824, es la primera ley fundamental que reglamenta la vida municipal, disponiendo que las autoridades municipales sean de elección popular, y que los ayuntamientos tengan el derecho a percibir contribuciones y a invertir sus ingresos en obras y servicios públicos.

Los ayuntamientos, es decir, el conjunto de representantes populares del municipio, acostumbraban sesionar en salas de cabildo como la de Veracruz.

La Sexta Ley Constitucional, del 29 de diciembre de 1836, quedó destinada a regular la división del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos; con esto, los estados se transformaron en departamentos, los que se subdividían en distritos y éstos a su vez en partidos y municipalidades.

Las Leyes Constitucionales regularon cuestiones relacionadas con el municipio, señalando en el contexto de sus artículos lo siguiente:

ARTICULO 22.-

Habrán ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

ARTÍCULO 23.-

Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de

acuerdo con el gobernador, sin que puedan acceder los primeros de seis; los segundos de doce y los últimos de dos.

ARTICULO 24.-

Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

Fracción I.-

 Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

Fracción II.-

 Vecino del mismo pueblo.

Fracción III.-

 Mayor de veinticinco años.

Fracción IV.-

 Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

ARTICULO 25.-

 Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a

los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y del orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y Reglamentos.

ARTICULO 26.-

Estará a cargo de los alcaldes ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

ARTICULO 27.-

Los jueces de paz encargados también de la policía serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

ARTICULO 28.-

Para ser juez de paz se necesita:

Fracción I.-

Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

Fracción II.-

Vecino del pueblo.

Fracción III.-

Ser mayor de veinticinco años.

ARTICULO 29.-

Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

ARTICULO 30.-

Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son consejiles; no se

podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

ARTICULO 31.-

Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos y las excenciones de que gozarán los demás ³⁵

Las luchas entre conservadores y liberales tuvieron efecto sobre el municipio: así el triunfo de los liberales permitió aprobar en 1856 la ley de desamortización o Ley Lerdo, que obligó al clero y a las corporaciones civiles a vender sus fincas rústicas y urbanas a particulares, a fin de ponerlos en circulación y en actividad productiva.

La Ley de Desamortización también afectó profundamente a los municipios, al obligar a los ayuntamientos a vender todos aquellos bienes raíces que no estuvieran destinados directamente al servicio público. Los gobiernos municipales quedaron privados de una parte importante de su patrimonio en terrenos, edificios e

³⁵Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808'1987.- Op. Cit.

incluso en partes de palacios municipales o casas de cabildos que rentaban para obtener ingresos.

4.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Esta ley fundamental aprobada y jurada por el Congreso Constituyente de 1856-1857 y por el Presidente Ignacio Comonfort el 5 de febrero de 1857, promulgada el 11 de marzo del mismo año, se elaboró sobre un proyecto presentado por Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, José María Cortés, León Guzman, José María Mata y Mariano Yañez.

Los conservadores se negaron a aceptar la nueva Constitución y Comonfort la desconoció en diciembre de ese año al dar un golpe de estado y encarcelar a diversos ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, en ese entonces Presidente de la Suprema Corte, a quien formalmente correspondía la presidencia en un caso semejante.

Al triunfo republicano continuó dicha Constitución en vigor y formalmente lo estuvo hasta 1917, en que diversos planes y pronunciamientos la modificaron de hecho. Al reunirse el Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza intentó mantener ésta Constitución con algunas reformas, pero los diputados si bien

la tomaron como base, elaboraron una norma fundamental distinta.³⁶

Una vez restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Juan Alvarez expidió convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla.

Así el 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de noventa representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó dicha Constitución³⁷

A pesar de que no se elevó a rango Constitucional lo concerniente al régimen del municipio, el constituyente sí hizo referencia al mismo: el artículo 117 precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

³⁶Musacchio Humberto.- Diccionario Enciclopédico de México.- Volúmen A-D.- Op. Cit.

³⁷Tena Ramírez Felipe.- Leyes Constitucionales de México 1808-1987.- Op. Cit.

Una vez expedida la Constitución del 59, se siguió reservando a los estados la facultad de organización interior y se estableció en su artículo 72, fracción IV, que "para el arreglo del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales que se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales".³⁸

De ésta forma cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo concerniente al régimen municipal, pero existiendo un total desconocimiento de la significación de lo que éste constituía, fué que en una constitución se estableció la existencia de cuatro poderes, esto es, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

Con objeto de acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, con posterioridad el gobierno de Porfirio Díaz,³⁹ agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de Partido, Distrito, Prefectura o Cantón. Los prefectos, de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución de 1836: eran los agentes del gobierno central del estado de la población de los distritos que no

³⁸Teresita Rendón Huerta Barrera.-Derecho Municipal.- Op. Cit.

³⁹

obedecían otras órdenes que no fueran las del gobernador, los medios que empleaban para conservar la paz y el orden, eran a veces crueles e ilegales; su actuación se hacía incompatible con cualquier rastro de libertad municipal.

La aversión que inspiraron dichos funcionarios, fué motivo inmediato, entre otros, de la revolución de 1910, la que entre sus principales postulados consagró la implantación del Municipio Libre.

Esta idea del Municipio Libre cobró vigencia por primera ocasión en el decreto que reformó la Constitución de 1857, la que fue plasmada en su artículo 109 y fue así mismo recogida como uno de los postulados fundamentales de la revolución, al lado del principio de la no reelección así como de los anhelos de tierra y trabajo.

Finalmente, el artículo 109 del Decreto que reformó la Constitución de 1857 disponía que: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y

sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".⁴⁰

⁴⁰Teresita Rendón Huerta Barrera.- Derecho Municipal.- Op. Cit.

CAPITULO .III

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

1.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Una vez triunfante la revolución, la historia de las luchas municipales fue recogida por los constituyentes de 1917. Sin lugar a dudas el principio de la "soberanía radica en el pueblo", constituye el cimiento de la organización política de los mexicanos: la libertad municipal fué concedida como el fundamento de las instituciones sociales por lo que en las sesiones de los constituyentes surgió una duda, más que una discrepancia.

Si la libertad económica era el fundamento de la libertad política del municipio, quedaba la duda del cómo definir con precisión los alcances de la libertad económica. En realidad, lo que se colocó en debate, fue la relación jerárquica entre el estado y el municipio, entre gobierno estatal y gobierno municipal.

Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del municipio libre y se indicó repetidas veces que sin independencia económica no era posible la existencia de la autonomía política. Los constituyentes de

Querétaro no dudaron en llevar a cabo el principio de la libertad municipal a la constitución de 1917; el proyecto del primer jefe Venustiano Carranza fue admitido sin objeciones, aún cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta que el mismo carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera.

Los constituyentes decidieron sin llegar a resolver la duda aprobando el siguiente texto:

Artículo 115.-

Fracción I.-

Los estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Esta primera fracción del artículo 115 constitucional fue aprobada por la Asamblea Constituyente y en la misma se consignaba la libertad del municipio.

Fracción II.-

Los municipios administrarán libremente su hacienda, sus recursos económicos para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.⁴¹

Este punto fue el que dividió a los constituyentes y fue así mismo motivo de amplias polémicas en las que participaron entre otros, los diputados José Álvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Aviles, Esteban Baca Calderón, Alberto González y Rafael Martínez Escobar.

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro y comenzó sus trabajos el primero de diciembre de ese mismo año. Fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido demandas de justicia para el municipio y era ésta una de las aspiraciones que la Constitución naciente debía contener. El constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y su

⁴¹Olmedo Raúl.- Historia del Municipio Libre.- Op. Cit.

dignidad y para ello perfiló sus contornos en el artículo 115 de la nueva Ley Fundamental, así como en otros preceptos también fueron detalladas atribuciones o derechos propios de las municipalidades.

Al efecto, Carranza interpretó las aspiraciones revolucionarias en torno al municipio, ya que el día 3 de octubre de 1814, abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos éstos en el local de la Cámara de Diputados, las siguientes palabras:

"Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, desigualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas las que enseguida expreso:

El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas".⁴²

Reiterando su posición municipalista, el propio Carranza expidió el 12 de diciembre de 1914 un decreto de adiciones al Plan

⁴²Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Tomo VIII, Página 309.

de Guadalupe, que en su artículo 2º exponía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

La sección de legislación social del gobierno revolucionario preparó los proyectos de ley que vendrían a adicionarse al Plan de Guadalupe; dentro de los diecinueve puntos que tocaban, cinco de ellos se referían a cuestiones municipales, destacando por su valor intrínseco la relativa a la libertad municipal, expedida el 25 de diciembre de 1914, pues constituyó el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional.

El proyecto de Carranza, solamente especificaba sobre el municipio que éste sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del estado, pero nada reglamentaba de la hacienda municipal. Por ello la Asamblea, después de probar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debían legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que los municipios administrarían libremente su hacienda, recaudarían todos sus impuestos y contribuirían a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señalara la legislatura local. Los ejecutivos podrían nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un estado los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que estableciera la Ley.

La redacción presentada por la Comisión al Pleno de la Asamblea, de inmediato causó una notable polémica que apareció en el diario de los debates los días 24, 25, 28, 30 y 31 de enero de 1917; los diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos, y que fuera éste quien entregara al estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquel y la otra corriente que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedó ésta segunda fracción aprobada con la redacción original que señalaba que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas de

los estados y que serían las suficientes para atender a las necesidades municipales.⁴³

Además recaudarían todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezca la ley.

Esta fracción en donde se le daba intervención a los inspectores dentro de la vida municipal suscitó una clara oposición, pues además era inadecuado dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los estados ya que de este modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de los impuestos por parte del municipio.

Después de la discusión por varios de los constituyentes se llegó a un acuerdo: el principio de la autonomía económica para el municipio; sin embargo no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar ésta libertad económica pues la cuestión hacendaria buscaba tener una protección legal que

⁴³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Op. Cit.

garantizara su ejercicio y en tal virtud los constituyentes discutieron la forma de dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara tal autonomía, sin afectar la libertad de los municipios.

El proyecto del texto sobre la fracción segunda del artículo 115 a pesar de que era defendido arduamente por algunos de los constituyentes, no encontraba unificación de criterios entre los que integraban la comisión, ya que eran dos los elementos esenciales que no encontraban respuesta y ellos eran por una parte el establecimiento de una tesorería municipal y de una oficina rentista del estado y por la otra parte, la autoridad que debería resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el municipio y el estado.

A través de una segunda comisión de constitución, fue presentado un nuevo proyecto en el que señalaba que el municipio administraría libremente su hacienda; esto es, la recaudación de los impuestos estatales sería realizada por el estado sin intromisión municipal; las controversias suscitadas entre el estado y el municipio serían resueltas por el Tribunal Superior de cada estado y al referirse a los impuestos que se formarían la hacienda municipal, la comisión manifestó que serían los necesarios para

atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el estado a cada municipio.

Finalmente la fracción II del artículo 115 fue aprobada, pese a lo ambiguo de su texto y sin determinarse en forma precisa lo que formaría la hacienda municipal, quedando su redacción original en los siguientes términos:

ARTÍCULO 115, DEL TÍTULO QUINTO.- DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.

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

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

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

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

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

Son aplicables a los Gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él ó con una

vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección. "44

2.- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus 76 años de vigencia ha sido reformada en más de 300 ocasiones y específicamente, por lo que se refiere al artículo 115, éste numeral ha sido modificado en su redacción original en nueve veces.

La primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Agosto de 1928, se realizó para modificar el número de representantes en la legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados.

La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado,

⁴⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Rectoría.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1985.- Página 280.

pero que sería de cuando menos siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a quinientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

La iniciativa presentada por el general Alvaro Obregón, radicó en esencia en autorizar a las entidades federativas reducir el número de representantes de las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

La segunda reforma, publicada en el Diario Oficial de la federación el 29 de abril de 1933, tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente Manuel Treviño, se propuso consagrar el principio de la

no reelección de una manera rígida, tanto para el Ejecutivo de la Unión así como para los Ejecutivos Locales y, en forma restringida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

La tercera reforma, publicada en Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1943, modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulada en éste precepto.

En esta tercera reforma, se amplió el período constitucional de los ejecutivos locales y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción tercera al disponer: "Los Gobernadores de los estados no pueden durar en su cargo más de seis años".

La cuarta reforma del artículo en comentario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1947, fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ello se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: " En las

elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

En esta reforma se otorgó por primera vez el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal.

La quinta reforma del artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de octubre de 1953, está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha, en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

Esta iniciativa suprimió, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34 que estableció el día 17 de octubre de 1953, la

ciudadanía de la mujer y antes de esa fecha sólo podían tener calidad de ciudadanos los varones.

Una larga tradición de marginación política no sólo en México sino en todo el mundo, excluía a las mujeres del ejercicio de los derechos políticos. Estas obtuvieron a lo largo del siglo el derecho de votar y ser votadas. En realidad, desde 1890 se implantó por primera vez el voto femenino en el estado de Wyoming, de los Estados Unidos de Norte América; en Gran Bretaña votan las mujeres desde 1918; en Francia desde 1944; como queda asentado, en México desde 1953, y Suiza, país al que se le reconoce una gran tradición democrática, no incorporó a la mujer a la actividad política sino hasta 1971.⁴⁵

La sexta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976, adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de

⁴⁵Andrade Sánchez Eduardo.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Comentarios al artículo 34 Constitucional.- Editada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- México, 1993

introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

Esta adición insertó en el contexto de la reforma política, la introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional.

La octava reforma al artículo 115 fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983 y cambió substancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividido en diez fracciones; siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

Esta iniciativa en el contexto de la llamada Reforma Municipal, vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio.

La novena y última reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, logró conjuntar de una manera clara, todo lo referente al municipio en el artículo 115,

remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto final de éste artículo quedó comprendido en ocho fracciones y debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo en comento, la fracción VIII vigente estableció lo siguiente: "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 los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de ésta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Esta iniciativa depuró lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones de derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.

De esta manera, por ser de especial trascendencia los nuevos perfiles que a partir de 1983 quedaron incorporados al artículo 115 constitucional, profundizan el espíritu y la voluntad legislativa que aparece en el texto actual.

El artículo 115 de esta forma establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente de Querétaro como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido, el constituyente estableció al municipio libre como la base de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia y destacan la intención del constituyente de reconocer y garantizar la autonomía del municipio, entendida ésta como la facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, estructurando tal contenido en una autonomía política, una autonomía financiera y una autonomía administrativa.

3.- CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO ACTUAL.

Partiendo del texto original de la Constitución de 1917 y considerando las reformas diversas que en materia municipal se han realizado al artículo 115 de la Ley Fundamental, se desprenden las siguientes características del municipio:

1.- Otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales; esto es, se les considera personas jurídicas de derecho público que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

2.- Otorga capacidad a los municipios para contar con patrimonio propio, integrado por los fines y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades de la comunidad.

3.- Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución el derecho del municipio, para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los ayuntamientos;

-Establece la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados;

-Reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del ayuntamiento indicando que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos electos en forma popular, no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente. Quienes por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de éstos cargos, no podrán ser electos para el período inmediato siguiente; quienes hayan ocupado tales cargos con el carácter de propietarios, no

podrán ser electos para el período siguiente con el carácter de suplentes; sí podrán ser electos para el siguiente período como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio efectivo del cargo.

-En cuanto a la autonomía política, establece la Constitución un procedimiento general para todos los municipios del país en cuanto a la suspensión, revocación o desaparición de ayuntamientos o del mandato de algunos de sus miembros. Quedan estos procedimientos como facultad exclusiva del poder legislativo estatal, siendo necesaria la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes o miembros de algunos de ellos, de aportar pruebas y de hacer los alegatos necesarios. En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si la ley no prevé la entrada de funciones de los suplentes o la celebración de nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales para concluir los períodos correspondientes.

-También en esta materia de autonomía política, se establece por la Constitución el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todas las municipalidades.

4.- Por cuanto hace a la autonomía administrativa, la constitución prevé para el municipio capacidad legislativa, otorgándole facultades expresas y claras para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.

Establece la Constitución en forma expresa, la competencia municipal en materia de servicios públicos señalando los que, cuando menos, estarán en manos de la autoridad municipal y que son agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios.

Se prevé por la Constitución la asociación de municipios de un mismo estado quienes podrán coordinarse a este respecto para la más eficaz prestación de los servicios a su cargo.

Un punto importante en la reglamentación constitucional de la autonomía administrativa de los municipios, es el relativo a las facultades que se le otorgan en materia de zonificación, desarrollo urbano, de reservas territoriales, de utilización del suelo y

regulación de la tenencia de la tierra; así como para otorgar licencias y permisos de construcción y participar en cuestiones relativas a la creación y administración de reservas ecológicas.

En este mismo orden de ideas, se establecen facultades de los municipios para participar en la planeación y regulación de los asentamientos humanos conurbados para que se regule de manera conjunta entre la Federación, los Estados y los propios Municipios este fenómeno.

5.- Siguiendo una antigua tradición constitucional, se reglamenta que el Ejecutivo Federal y en su caso los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente; esto por un principio evidente de seguridad nacional y con objeto de evitar, en caso de urgencia, conflictos del mando en perjuicio del orden del país.

6.- En materia de derecho burocrático, la Constitución asienta el principio que regula la relación de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, cuyas relaciones deben regirse por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

7.- En relación a la llamada autonomía financiera municipal, la Constitución establece una serie de principios importantes y básicos, determinando la libre administración que los municipios pueden hacer de su hacienda, la que se forma con una serie de contribuciones y otros ingresos, así como de los rendimientos de sus propios fines patrimoniales.

Especifica el texto supremo, que cuando menos, los municipios percibirán las contribuciones devenidas de la propiedad inmobiliaria, incluyendo las tasas adicionales referidas a la misma, su fraccionamiento, revisión y consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por fase el cambio de valor de los inmuebles (plusvalía).

También establece como parte de la hacienda municipal, los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo de la municipalidad, al igual que las participaciones que la federación deba cubrir a los municipios, de acuerdo a las bases, montos y plazos que establezca anualmente el Poder Legislativo Estatal.

Es de especial importancia el dictado constitucional que precisa que la Federación no podrá limitar la facultad de los

Estados para establecer las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, ya especificadas, ni los renglones de derechos. Tampoco la Federación en sus leyes podrá conceder exenciones sobre estos renglones, precisando, además el artículo 115, que tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales y de instituciones oficiales o privadas en relación a las contribuciones que corresponden al municipio. Se hace la salvedad de que exclusivamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones a que se se alude.

8.- Finalmente, en relación a la autonomía financiera, precisa la Constitución que corresponde a los Estados aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, correspondiendo en forma libre y exclusiva a los ayuntamientos, la aprobación de los presupuestos de egresos en base a los ingresos de que dispongan.

4.- MARCO JURÍDICO GENERAL DEL MUNICIPIO

La estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, tiene su origen en la Constitución, ya que en ella se consagran los

principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

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

A partir de este origen, el marco jurídico general del municipio se encuentra integrado de la siguiente forma:

a) A nivel federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentadas de su propio articulado.

b) A nivel estatal, por la constitución de cada estado, así como por diversas leyes y reglamentos; y

c) A nivel municipal por el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

observancia general que expida cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.

A) Por lo que respecta al nivel federal, el artículo 115 Constitucional es el precepto básico de la vida del municipio libre mexicano; de la propia Constitución se desprende que éste forma parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ámbito de jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría del desarrollo municipal, para garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la ley fundamental en sus artículos 3º y 25.

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases establecidas por el artículo 115 de la ley fundamental.

Así, en materia de planeación democrática, el municipio de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del Sistema de Planeación Democrática que el gobierno estatal organice para

conducir el desarrollo de la entidad, en congruencia con el Sistema Nacional, intervendrá en la formulación del plan de desarrollo municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 26 Constitucional.

En materia de garantías individuales, las autoridades municipales, dentro de su jurisdicción territorial, deben vigilar en todo tiempo que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en relación con la población, todo individuo goce de las garantías individuales consignadas en los artículos 2º a 28 de la Constitución, mismas que no pueden ser suspendidas sino sólo en los casos y con las condiciones que la propia Constitución consigna en su artículo 29.

En materia de salud y vivienda, el municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procura orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando éstos como objetivo prioritario del desarrollo integral del municipio, conforme a lo que señala el artículo 4º en sus párrafos III y IV de la propia Constitución.

Por lo que toca a la educación, ésta, que es impartida por el Federación, los estados y municipios, tiende a desarrollar en forma armónica las facultades del ser humano y fomentar en él amor a la patria y la conciencia internacional en la independencia y en la justicia tal y como lo expresa la ley fundamental en su artículo 3°.

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 de acuerdo a la fracción XXV del artículo 73 constitucional.

En materia de hacienda pública, los municipios se encuentran con facultades para administrarla libremente, formándose ésta de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso, percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados 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.

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

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

Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio igualmente serán percibidos por este último, conforme a los ingresos que la propia legislatura establezca a su favor.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones anteriormente referidas, ni concederán exenciones o subsidios respecto de las citadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones públicas o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; de acuerdo a lo preceptuado con la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, acorde a lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas de acuerdo a lo señalado por la fracción VIII del artículo 117 constitucional.

En materia de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán los reglamentos y disposiciones que fueran necesarios, de conformidad a lo dispuesto por la fracción V del artículo 115 de la ley fundamental.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia, según lo dispuesto por la fracción VI del artículo 115 de la ley en comento.

Por su parte y de acuerdo a la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

En materia de servicios públicos, los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y

socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, atento a lo dispuesto por la fracción tercera del artículo 115 constitucional.

La federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción del ejercicio de sus funciones; la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo social y económico lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere a la fracción IV del artículo 115 constitucional.

En materia de trabajo, las relaciones laborales entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios conservarán estas mismas reglas por lo que a sus

trabajadores se refiere, según lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 115 constitucional y el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular, conforme a lo que señala la fracción XXV del artículo 123 de la ley fundamental; todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente conforme lo ordena la fracción XXVI del mismo numeral constitucional.

En materia de Deberes Ciudadanos, se contempla en la fracción II del artículo 31 constitucional que son obligaciones de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar; por su parte la fracción IV del mismo precepto constitucional, establece igualmente, como obligación de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por último y en el mismo rubro de deberes ciudadanos, la fracción primera del artículo 36 de la Constitución señala como obligación del ciudadano de la República, el inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el

mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, y la fracción V del mismo precepto señala como otra de sus obligaciones el desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

B) Por lo que toca al nivel estatal, la Constitución General de la República señala en su artículo 40, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida, según los principios de esa Ley Fundamental.

Por su parte, en el artículo 115 Constitucional se menciona que 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, al municipio libre.

A partir de tales principios, cada estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio, de su propia constitución política, en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida

de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de cada entidad.

Además, las constituciones locales establecen las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la ley orgánica municipal.

De esta forma, las leyes orgánicas municipales establecen las disposiciones para la división territorial del estado, su forma de gobierno, integración y funciones y el específico de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal y las sanciones al incumplimiento de la ley. Al igual que las constituciones locales, las leyes orgánicas municipales deben ajustarse a los lineamientos definidos por el artículo 115 de la constitución federal.

Por su parte, las leyes del desarrollo urbano de los estados contienen las normas relativas a la estructuración del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, las competencias y funciones de las autoridades estatales y municipales y en general, las disposiciones necesarias para operar y controlar el desarrollo urbano del estado y dentro de los municipios.

Las leyes de fraccionamientos establecen las normas relativas al fraccionamiento, fusión, división, retotificación y subdivisión de terrenos, así como lo relacionado a los requisitos para obtener las licencias respectivas y la forma en que deben desarrollarse aquellos, así como su entrega a las autoridades competentes.

Por último, las fuentes de ingresos contempladas en los códigos fiscales de los estados, leyes de hacienda de los estados y en las leyes de ingresos de los municipios, que correspondan a estados y municipios, así como su forma de captación, deben ajustarse a los lineamientos establecidos por el artículo 115 de la ley fundamental para los efectos de la integración real, oportuna y adecuada a los presupuestos de ingresos municipales. Para ello, los ejecutivos de los gobiernos estatales y las legislaturas locales deben realizar tales adecuaciones a la Constitución Federal e implementar las que se determinen como necesarias para otorgar vigencia a la realidad municipal.

C) Finalmente por lo que se refiere al nivel municipal, la reglamentación respectiva consiste en un instrumento jurídico en donde se establece en forma específica, la forma en que tanto una autoridad así como los particulares deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, mismos que se encuentran contenidos en las leyes.

La reglamentación municipal forma parte importante del marco jurídico del municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las constituciones tanto Federal como Estatal, leyes orgánicas municipales, leyes de desarrollo urbano y leyes de fraccionamiento, entre otras.

En esta materia, es función de los ayuntamientos la formulación y expedición de sus reglamentos, los que regulan sus actividades y se clasifican de la siguiente forma:

a) Reglamentos que cumplen una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio, como lo es el Bando de Policía y Buen Gobierno; y

b) Reglamentos para el funcionamiento y control de actividades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población, como lo es el caso de los reglamentos para la realización de obras y prestación de servicios públicos.

En forma técnica, la elaboración y expedición de los reglamentos municipales, no es función legislativa en cuanto que no observan para ello la totalidad de las etapas típicas del proceso legislativo como lo son la iniciativa, la discusión de la cámara de

origen y de la cámara revisora, el dictamen, la aprobación y otras fases.

En cuanto a las etapas del proceso de la reglamentación municipal se consideran como tales las siguientes:⁴⁶

a) **Iniciativa:** Es el primer paso consistente en presentar proyectos de reformas o adiciones, o bien, un proyecto de un nuevo reglamento, a cargo de las autoridades municipales o estatales, conforme lo determinen las bases normativas que expida el congreso local o que establezca la ley orgánica municipal.

b) **Discusión:** Consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el Cabildo en Pleno, para determinar si es viable o no dicho proyecto.

c) **Dictamen:** Esta etapa se refiere a la aprobación o desaprobación que realiza el ayuntamiento respecto del proyecto, el cual debe hacerse constar en forma íntegra y en el libro de actas del cabildo que se lleve a efecto por el secretario del ayuntamiento.

⁴⁶Marco Jurídico General del Municipio.- Diversos autores.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobierno.- Talleres Gráficos de la Nación.- 1985.

d) **Publicación:** Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del gobierno del estado para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

e) **Aplicación:** Esta fase se refiere a la vigencia, es decir, a la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo; y

f) **Alcances:** El reglamento concretiza las disposiciones que establecen las leyes y por ello, tales reglamentos no pueden referirse a otros aspectos que no tengan relación con la materia de que se trate así como tampoco, deberán contener normas que contravengan la ley que regulan ni tampoco disposiciones en que sean más amplias que lo que la ley establece.

Para la elaboración de la reglamentación municipal, existen normas generales de contenido como lo son:

a) **Presentación,** que se refiere a la exposición de motivos relativos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento; y

b) Capitulado, en el que se indica la secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos de modo que en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al objetivo que regulará el reglamento propuesto, sus alcances y la indicación de las autoridades responsables de su aplicación; en segundo lugar, deberán presentarse divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el reglamento y por último, deben incluirse los artículos transitorios referidos a la entrada en vigor del reglamento así como otras disposiciones complementarias.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

EL GOBIERNO MUNICIPAL

El municipio mexicano constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; se encuentra integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos tres elementos son la población, el territorio y el gobierno.⁴⁷

a) La población, entendida ésta como el conglomerado de individuos que establecidos en centros poblados urbanos y rurales, de mayor o menor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, arte, cultura, artesanías, comercio, industrias, agricultura y otras así como la división organizada del trabajo que en términos de producción, constituye la riqueza más importante del municipio y del país en su conjunto;

b) El territorio, entendido éste como el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de población y gobierno; y

⁴⁷El Municipio Mexicano.- Op. Cit

c) El gobierno, entendido éste como el responsable de la administración de los bienes y de los recursos de la hacienda del municipio, que se encuentra integrado por un ayuntamiento de elección popular directa, formado por un presidente municipal, un síndico y diversos regidores, auxiliados todos ellos por diversos profesionales, técnicos y personal administrativo.

El ayuntamiento tiene la responsabilidad de cuidar y administrar con eficiencia, eficacia y racionalidad los recursos del municipio, aplicando éstos de la mejor manera posible en beneficio de la población y con la orientación de lograr el desarrollo integral del municipio.

El municipio, por otra parte, se encuentra investido de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones.

Las funciones del gobierno municipal pueden suscribirse en cinco grandes rubros, a saber:⁴⁸

1.- Como parte del Estado, el municipio, con las entidades federativas y la federación, es parte integrante del Estado Mexicano y en tal medida le corresponde, en su respectivo

⁴⁸Ochoa Campos, Moises.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

territorio, el ejercer la rectoría del Estado, es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna.

En el desarrollo integral que se menciona, el municipio participa en la planeación, coordinación y orientación de la economía, previendo la participación de los tres niveles de gobierno y del sector privado y social en el proceso de desarrollo.

Además de estas funciones, los municipios conforme a la legislación vigente en el Estado en el que se encuentren ubicados, intervienen en las siguientes actividades:

a) En el sistema nacional de planeación democrática: en este renglón, al municipio le corresponde participar en la integración y ejecución del plan municipal de desarrollo y en los planes subregionales dentro de su jurisdicción. En estos instrumentos de planeación, se fija la estrategia de desarrollo del municipio en concordancia con los objetivos, metas y estrategias de los planes de desarrollo estatal y nacional.

b) En la democratización social: en este apartado el municipio tiende a garantizar y auspiciar la participación de los partidos políticos y de la población organizada en el planteamiento y solución de cuestiones de empleo, uso de servicios, consumo,

educación, cultura y recreación, con la finalidad de preservar las formas democráticas, promoverlas y ampliarlas dentro de su jurisdicción.

c) En los procesos electorales: en este aspecto, el municipio garantiza y vigila que tales procesos se apeguen a los lineamientos y procedimientos que determine la ley electoral, con fundamento en las atribuciones que se le confieran a este nivel del gobierno.

d) En la planeación del desarrollo urbano del municipio: en este esquema, los municipios están facultados para ordenar y regular los asentamientos humanos de los centros de población del municipio, función que ejercen con la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los programas de desarrollo urbano municipal.

e) En la administración del patrimonio y su hacienda municipal: en este punto, el municipio puede administrar libremente su hacienda, asegurando una correcta aplicación en las acciones efectuadas durante su gestión, con fundamento en las disposiciones contenidas en las leyes de ingreso y de hacienda y el presupuesto anual de egresos autorizado por el ayuntamiento.

f) En la observancia de las garantías individuales de la población en su territorio: en este inciso, el municipio vigila que los derechos individuales de los habitantes dentro de su jurisdicción territorial, consignados en la ley fundamental de la República, se disfruten en forma irrestricta y con pleno goce de libertades.

2.- Como realizador de obras, el municipio realizará de acuerdo con las leyes estatales, las obras y acciones que estén contempladas en su plan de desarrollo, de modo que su ejecución sea el resultado de lo planeado para evitar el crecimiento desordenado de la población en el territorio municipal.

Las obras y acciones que se refieren a la infraestructura y al equipamiento que demanda la población y que se encuentren encaminado a satisfacer sus demandas actuales y futuras, estarán de acuerdo a la capacidad de cada operación, la conservación y el mantenimiento de las mismas.

3.- Como prestador de servicios públicos, la fracción III del artículo 115 Constitucional determina que el municipio tendrá a su cargo con el concurso de los estados, cuando sea necesaria y así lo determine la ley, los servicios públicos de agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro,

calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen.

La prestación de los servicios públicos conlleva a la satisfacción de las necesidades colectivas en forma continua, uniforme, regular y permanente, a través de la asignación de recursos y la determinación de estructuras de organización administrativa del ayuntamiento, que sean eficientes. Así mismo, ésta actividad requiere del establecimiento de niveles de supervisión, que permitan evaluar los resultados y tomar medidas correctivas que mejoren la eficiencia y eficacia de su prestación.

4.- Como gestor, el municipio realiza funciones de gestión para dar cumplimiento a sus necesidades; dentro de ellas, se encuentran las del ajuste de acciones y programas a los requisitos legales para su realización; la promoción y solicitud de inversiones y créditos para el desarrollo municipal así como la promoción y organización de la comunidad para que ésta participe en la planeación, ejecución y control de los programas municipales.

5.- Como promotor del desarrollo, el municipio interviene en los procesos de planeación del desarrollo estatal y nacional; formula, ejecuta y controla sus planes y programas acorde a la legislación vigente; conduce acciones y gestiones con el fin de

procurar que se realicen conforme a los programas de desarrollo; realiza y promueve la generación de empleos, la distribución equitativa de la riqueza, el fortalecimiento de la planta productiva y el aseguramiento del consumo básico de la población conjuntamente con los sectores público, privado y social.

El ayuntamiento, como parte del estado mexicano, por ser la institución más importante del municipio, es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones, con el fin de tener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna, así como un desarrollo integral que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de sus habitantes.

Por lo anterior, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio y es designado por voto popular directo de la población, no existiendo entre el propio municipio y el estado en que se encuentre, ninguna autoridad intermedia, por lo que entre los miembros que integran los tres poderes del estado relativo y el ayuntamiento no debe existir ninguna autoridad. Este último se encuentra en la generalidad de las entidades federativas nacionales, constituido por el presidente municipal quien lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el síndico, quien cuenta con la representación del ayuntamiento para todos los actos y asuntos

jurídicos llevando además el control de la hacienda municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio; funcionarios y personal técnico y administrativo de los que los funcionarios antes mencionados se auxilian para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, el ayuntamiento puede ser suspendido o desaparecer alguno de sus miembros por acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local, cuando incurran en falta grave conforme a la legislación estatal. La suspensión o desaparición del municipio es realizada mediante declaratorias dictadas por la legislatura del estado respectivo y proceden siempre y cuando, los miembros del ayuntamiento, hayan tenido oportunidad para rendir pruebas y alegatos que a su juicio convengan tanto a los intereses propios como a los del municipio.

La ausencia, desaparición o renuncia de cualquiera de los miembros propietarios del ayuntamiento, es cubierto por el respectivo suplente y en el caso de que tal sustitución no sea procedente, la legislatura del estado procede a nombrar sustituto entre los vecinos de la población y en el caso de la desaparición total del ayuntamiento, se procede a nombrar un consejo municipal.

Cuando los miembros del ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el denominado Cabildo, que es el cuerpo colegiado responsable de las decisiones del gobierno municipal y a través de él, son aprobados los planes, programas, proyectos y presupuestos que deberán ser ejecutados por el presidente municipal. En estas sesiones de cabildo, el ayuntamiento tiene facultades para aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal.

1.- EL MUNICIPIO Y SUS FORMAS DE ORGANIZACIÓN.

Conforme a un criterio de agrupación de los municipios del país en base a sus principales características, pueden ser consideradas tres clases de municipio:⁴⁹

a) Municipios rurales.- Son aquellos en los que la cabecera municipal, incluyendo sus áreas de reserva para el crecimiento físico y demográfico futuro y la reserva territorial para preservar el equilibrio ecológico, ocupan una pequeña extensión del territorio, en el que también existen pequeños centros poblados alrededor de

⁴⁹El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

los sitios donde la comunidad realiza sus actividades existiendo grandes extensiones territoriales dedicadas a actividades primarias.

En esta clase de municipios, existe una gran dispersión de la población en el territorio y sus actividades económicas son agropecuarias, silvícolas y mineras; los centros poblados carecen de infraestructura, equipamiento y servicios y su crecimiento demográfico físico y económico en los centros poblados es muy bajo o en su defecto, se encuentra estancado.

b) Municipios urbanos.- Son aquellos en los que la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro, cubre la totalidad del territorio del municipio ya que los límites de éste coinciden con los límites geográficos del centro de población o cabecera municipal.

Este tipo de municipios, presenta la existencia de una gran concentración de la población por kilómetro cuadrado, y las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria y los servicios con los que cuenta, sirven a la totalidad de la población del municipio; su crecimiento demográfico, físico y económico es muy acelerado y la insuficiencia del suelo urbano es

palpable y latente para la atención de las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

c) **Municipios en transición.-** Son aquellos en los que el gobierno municipal enfrenta simultáneamente las necesidades y problemas tanto del municipio rural como del urbano y en general se encuentra en transición del primero por el segundo.

La mancha urbana de la cabecera municipal junto con sus áreas de reserva para el crecimiento físico y demográfico así como las áreas de reserva para la preservación del equilibrio ecológico, ocupan una parte del territorio, pudiendo el resto estar ocupado por otros centros poblados de pequeña o mediana categoría, entre los cuales existen extensiones territoriales con población dispersa dedicada a actividades primarias.

El municipio en transición presenta la existencia de una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera municipal y en el resto del territorio existe una dispersión de la población. Sus actividades económicas son la industrial, la de servicios y la primaria con su infraestructura propia, equipamiento y servicio que sirven a la totalidad de la población; careciendo de éstos los demás centros de población así como la población dispersa del municipio.

En esta clase de municipio, existe un crecimiento demográfico, físico y económico en la cabecera municipal y un equilibrio estático en los demás centros de población, en el que también se registra el fenómeno de la migración de sus habitantes; cuenta con la existencia de suelo urbano para atender necesidades de vivienda, equipamiento y preservación ecológica aún cuando generalmente se encuentra sujeto a régimen ejidal o comunal.

2.- LA ELECCIÓN Y FACULTADES DE LOS MIEMBROS DEL MUNICIPIO

El gobierno municipal, conjuntamente con ciudadanos y partidos políticos, son los responsables de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, entendido éste como el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realiza el Instituto Federal Electoral en base a las atribuciones a él conferidas, por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la determinación por parte de la población, de sus representantes a los cargos de elección popular y directa de los poderes ejecutivos, federal, estatal y municipal así como los representantes, ante el Congreso de la Unión y poderes legislativos de los estados, vigilando en todo momento el libre desarrollo de la intervención de los partidos políticos a efecto de

garantizar la efectividad del sufragio popular y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones en los términos que fija la ley.⁵⁰

Por medio del Instituto Federal Electoral, la federación proporciona apoyo administrativo y técnico, coadyuvando así al cumplimiento de las disposiciones constitucionales en los procesos de las entidades federativas y de los municipios. Los procesos electorales que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción territorial del municipio, dependiendo de la periodicidad que determinen las leyes de la materia y las que se convoquen como extraordinarias por las legislaturas locales, se sujetan a las etapas de inscripción, actualización y depuración del Registro Nacional de Electores, versando sobre fallecimientos, publicación de listas nominales de electores, registro de fórmulas y listas regionales de candidatos y representantes de partidos ante el Instituto Federal Electoral; organización de elecciones sujetas a las disposiciones de estos organismos, instalación de casillas y votación, etapa ésta en la que los gobiernos municipales apoyan las funciones que los organismos y funcionarios electorales realicen, auxiliando a estos si fuera necesario con la fuerza pública a efecto de asegurar el orden de las votaciones; garantizar el proceso electoral y el respeto de las garantías individuales a las que tienen derecho la ciudadanía, consistiendo la última etapa del proceso, a nivel municipal, en el

⁵⁰El Municipio Mexicano. - Op. Cit. - Pág. 253.

escrutinio y la computación de votos que se efectúa por funcionarios electorales.

Siendo el principio de la no reelección uno de los postulados básicos de la Constitución General de la República, por medio del cual la población ejerce voluntad soberana de renovación de su gobierno y de elección de sus gobernantes, así como de sus representantes ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, buscando en todo momento que los gobiernos no permanezcan indefinidamente en el poder, este principio orienta y dá vigencia a las instituciones del país, fundamentándose en los artículos 59, 83 y 115 fracción I de la Constitución Federal de la República. En el caso particular de la elección popular directa de los integrantes de los ayuntamientos, dicho principio se aplica tanto al presidente municipal como al síndico y a los regidores, los que no podrán ser reelectos para un período de gobierno inmediato cuando tengan el carácter de propietarios así, como que no podrán ser electos para el carácter de suplentes.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento de la autoridad competente, ocupen los cargos mencionados con anterioridad, tampoco podrán ser electos para el período inmediato; los que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios.

Atento a lo anterior, la votación y aprobación de candidatos para formar parte de los órganos de gobierno del municipio, se realiza conforme a lo establecido con anterioridad y así, tales miembros son electos y definidas sus facultades de la siguiente forma:⁵¹

a) Presidente municipal.- Es el funcionario público municipal electo por votación popular directa, encargado de la ejecución de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, teniendo la representación legal y administrativa del mismo.

Dentro de sus derechos y obligaciones pueden enumerarse las siguientes:

1.- Promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno y las normas de carácter general, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento.

2.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

⁵¹El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

3.- Formular y proponer al ayuntamiento, los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el municipio.

4.- Formalizar, en representación del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos requeridos en la gestión municipal.

5.- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

6.- Proponer al ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio, con base en las atribuciones y los recursos aprobados.

7.- Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio como lo son el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el oficial mayor, el encargado de seguridad pública, de desarrollo urbano y ecología así como a los demás directores o jefes de área.

8.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, así como la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éstos.

9.- Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal, así como cuidar que la inversión de los fondos se realicen con estricto apego al presupuesto aprobado.

10.- Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del municipio en la realización de acciones, obras y prestación de servicios públicos.

11.- Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

12.- Autorizar los certificados de uso del suelo y las licencias y permisos de construcción.

13.- Coordinar las acciones del registro civil de la municipalidad, vigilando el estricto cumplimiento del Código Civil y Penal del Estado.

14.- Coordinar la proporción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y servicios públicos del municipio.

15.- Coordinar las acciones de apoyo en la función del reclutamiento para el Servicio Militar Obligatorio; y

16.- Dirigir las funciones del archivo histórico y documental del municipio.

b) El síndico municipal.- Es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

El síndico forma parte de la comisión encargada de la tesorería municipal, debiendo participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

Dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes:⁵²

⁵²ibidem.

1.- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

2.- Representar al ayuntamiento en los litigios en que este forme parte.

3.- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio, cumplan con las disposiciones en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consignadas en ese cuerpo de normas, a nivel estatal y federal.

4.- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería, sancionando los estados financieros.

5.- Vigilar la remisión oportuna de las cuentas de la tesorería municipal a la contaduría general del estado.

6.- Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.

7.- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles, supervisando su actualización.

8.- Presidir las comisiones para las cuales previamente haya sido designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el ayuntamiento; y

9.- Practicar, en ausencia o falta de agentes del ministerio público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades competentes.

c) Regidor municipal.- Es la autoridad que al igual que el presidente municipal y el síndico, es electa por votación popular directa. En cada municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la ley orgánica municipal del estado y en cualquier municipio el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tiene como propósito el bienestar de la población municipal.

Las atribuciones encomendadas a ésta autoridad son las siguientes:⁵³

1.- La supervisión del ramo de administración del ayuntamiento que le encomiende éste último.

⁵³Ibidem.

2.- La asistencia puntual a las sesiones de cabildo y la participación con voz y voto en los asuntos que se traten.

3.- Suplir, de acuerdo con la ley orgánica municipal, las faltas del presidente municipal.

4.- Formar parte de la comisión ó comisiones que le designe el ayuntamiento, participando de los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen; y,

5.- Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por el cargo del ayuntamiento.

d) Los servidores públicos superiores municipales.- Estos son las personas designadas por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, que ocupan cargos de primer nivel en la organización municipal y que dependen directamente del presidente del municipio, como son, entre otros, el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal o su equivalente, el encargado de seguridad pública, el oficial mayor y el encargado del desarrollo urbano y la ecología.⁵⁴

⁵⁴Ibidem.

Los ayuntamientos tienen la libertad para determinar el número de servidores públicos superiores que requieran, dependiendo del tipo de organización que adopten, los recursos económicos con que se cuente en el municipio y el grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la población del municipio.

3.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO.

De acuerdo a la descripción fenomenológica del estado concebida por González Uribe,⁵⁵ en la que los elementos del estado son: el elemento humano, que se significa por su población; el elemento físico que se iguala a su territorio y el elemento teleológico que se asimila al bien público, resulta que el estado y consecuentemente el municipio constituye "una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico y que tiene a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".

⁵⁵González Uribe Héctor.- Teoría Política.- Editorial Porrúa .- México 1977.

De lo anterior se concluye que los elementos constitutivos del municipio son:

a) **El elemento humano.-** Es el municipio la reunión de personas o una colectividad de seres racionales y libres, dotados de un destino individual y propio. Esta población se caracteriza por las relaciones de vecindad, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socioculturales y las variantes económico políticas sin destruir su permanente e íntima unión. Este factor no atiende a factores cualitativos que marcan las diferencias de raza, estatura, color, grado de instrucción, sexo, credo, etc., sino al aspecto cuantitativo en referencia al número de sujetos que forman la agrupación comunal, quien asume los objetivos sociales, el mantenimiento de la paz y la defensa de los intereses colectivos.

b) **El elemento físico.-** Es el que constituye el espacio geográfico terrestre sirviendo de asiento por ser el lugar en donde la población desarrolla sus actividades y sus relaciones. Los límites del territorio municipal son establecidos acorde a condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político administrativas y a la regulación política en cada entidad federativa; no tiene el municipio dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo pero sí sobre la superficie que alcanzan sus

límites y más que un elemento, el territorio constituye una condición de existencia al servicio del municipio y como parte del patrimonio municipal, se encuentra dentro del dominio público.

c) El elemento formal.- Constituido por una autoridad o poder público, conduce a individuos y grupos que conforman la población municipal a la realización del bien público. Esto es, se crea, mantiene, fomenta y protege en un ambiente idóneo para que todos los hombres alcancen la perfección que aspiran o que pueden aspirar según su propia naturaleza; perfección que puede ser llevada en dos grupos de tareas de autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

Por lo que se refiere al primero, es realizado con fundamento y mediante un orden jurídico, que no puede quedar al arbitrio de los titulares de órganos diversos. Dicho orden jurídico debe atender a factores culturales, educativos, económicos y axiológicos que provienen de los cuerpos legislativos, o sea la Cámara de Diputados, en cuanto a la expedición de la ley orgánica municipal y de la ley de ingresos y el ayuntamiento por lo que se refiere a los reglamentos. Al desobedecimiento del orden jurídico, la autoridad municipal dispone de elementos de fuerza para hacerlo cumplir o por lo menos respetar, teniendo para tal función a la policía preventiva.

En lo que toca al segundo, la administración se encuentra referida a los servicios a cargo del municipio por los cuales se prevé, planea, organiza, integra, dirige y controla, de manera regular, uniforme y permanente, la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo. De lo anterior resulta que el elemento formal es básico y fundamental para el logro de la salvaguarda del orden, la unidad y el equilibrio social subordinado a la idea del bien público.

d) El elemento teleológico.- Asimilado al bien público temporal conlleva a considerar al municipio como toda corporación pública estructurada de acuerdo a fines precisos y valiosos. El fin del municipio entonces, será aquello que trata de obtener y por cuya consecución existe, pudiendo de esta manera agrupar los fines municipales de la siguiente forma:⁵⁶

1.- Fines conservatorios: Para que el municipio pueda desenvolver otros fines, ha de existir por sí y mediante su organización, la cual una vez obtenida, ha de conservarse cuidadosamente. Lo anterior se justifica porque la vida humana sobre la cual gira la institución del municipio, exige una actuación constante, la cual es tan indefinida como la actuación del hombre y

⁵⁶González Uribe, Héctor.- Op. Cit.

no es como aquellos fines transitorios y momentáneos o temporales que una vez que son cumplidos cesan o desaparecen.

2.- Fines relativos a las personas: Agrupados en los planos de seguridad y de comodidad, la personalidad municipal mediante su actividad conservatoria, se encuentra en condiciones de actuar hasta la obtención de demás fines, comenzando por satisfacer los fines más elementales que se asemejan a las necesidades primarias de los a vecinados y que en un primer plano, sostiene en armonía y en orden unos con otros y obtenido lo anterior, el municipio se dedica a la promoción y el fomento de los intereses materiales y morales, ya secundarios, de los vecinos mediante el bienestar general.

3.- Fines relativos a los bienes y al trabajo: Divididos en fines de conservación, fines de distribución y fines de delimitación, el sentido de ellos exige la conservación del territorio no solo para no perderlo sino de sostenerlo en un estado de perfección progresiva, fomentando su utilización apropiada y el perfecto régimen jurídico de los predios en que se descomponga.

4.- Fines con respecto al estado y sus divisiones administrativas: Los municipios como núcleos componentes de la totalidad de la nación, tienen fines que cumplir respecto al estado y

en ellos, se pueden concretar la expresión de que serán aquellos los que el poder central les confiera, ya sea por su posición geográfica o por la naturaleza de sus terrenos, productos y otros fines indeterminables.

5.- Fines respecto a la región: Estos fines tienen su complemento en otros semejantes que también ha de cumplir el municipio con referencia a su ubicación, en el cual se incluyen diversos pero semejantes municipios, distinguiendo entre la forma y la materia de la obra que realiza la institución municipal en el cumplimiento del bien público temporal.

4.- EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA.

En derecho se reconocen dos tipos de personas:³⁷ Las personas físicas, se definen como el ente biológico humano con derechos y obligaciones a quien su capacidad de goce le es atribuible desde el momento en que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad, terminando la segunda por la interdicción y ambas capacidades con la muerte; las características o atributos de las personas físicas consisten en poseer un nombre, un domicilio, un estado civil, una capacidad y una nacionalidad. Por otro lado, las personas colectivas también conocidas como personas jurídicas

³⁷Ochoa Campos, Moises.- La Reforma Municipal.- Op. Cit.

o morales, se forman por grupos de individuos organizados para cumplir ciertos fines y a las que el derecho les autoriza su integración y se les reconoce como legítimos los objetivos o fines que se fijan, por lo que son evidente creación del orden jurídico ya sea como ficciones, como patrimonio de afectación o como corporaciones.

Derivado de lo anterior, la doctrina reconoce la existencia de dos personas jurídicas colectivas públicas de las cuales no se puede hablar de ficción sino de una realidad: éstas son el estado y el municipio, existiendo el primero en forma social y jurídica y el segundo con los mismos datos genéricos aún cuando con diferencias específicas.

Como todas las personas jurídicas colectivas, el municipio presenta el problema de la representación : esto es, de la persona o personas que jurídicamente pueden adquirir las obligaciones o ejercitar los derechos propios de su representado. El municipio no se encuentra libre de la problemática derivada de la representación, pero es de considerarse que el órgano representativo del municipio lo es el ayuntamiento, quien por disposición de las leyes orgánicas municipales, ejerce tal facultad por conducto del presidente para efectos administrativos en lo general y de representación civil para contratos y convenios

diversos. Tratándose de representación ante procesos jurisdiccionales, ha de precisarse que quien representa al municipio lo es el síndico municipal, pues queda dentro de sus atribuciones el velar y custodiar los intereses municipales.

La personalidad jurídica del municipio como ente colectivo se deriva de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

La personalidad jurídica es pues, la capacidad de una persona jurídica, como todo ser naturalmente capaz de derechos y obligaciones reconocida por el derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo⁵⁸

Los atributos del municipio como persona jurídica de existencia natural y necesaria, pueden ser derivados por exclusión de los que corresponden al ser individual y de esta forma se reconocen los siguientes:⁵⁹

⁵⁸Villoro Toranzo, Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa.- México, 1980.- Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

⁵⁹Ibidem.

1.- Capacidad: Consiste en la aptitud de ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, presentando la institución municipal el atributo señalado aunque en ocasiones éste se preste en forma restringida.

2.- Estado civil: Diversos autores han clasificado a este atributo en político, familiar e individual; de lo anterior resulta que el municipio sólo puede tener un estado civil, siendo éste el político, ya sea nacional o extranjero.

3.- Nombre: El nombre constituye la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar un municipio de los demás; generalmente el nombre de éste va seguido de la abreviatura de la entidad federativa en que se encuentre situado geográfica y jurídicamente.

4.- Domicilio: En cuanto al domicilio, éste se refiere a la persona tomada en su individualidad pero si se aplica el concepto objetivo o material, se puede concluir que aquel sería equiparable a la ubicación geográfico espacial del municipio.

5.- Patrimonio: Definido como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de una estructura social o como resultado de su actividad normal

ha acumulado el estado, que posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política económica y social, el patrimonio municipal se encuentra integrado de la siguiente manera:⁶⁰

a) Bienes del dominio público: Son aquellos que reúnen las características de imprescriptibles, inembargables e inalienables, ya sea por su propia naturaleza, no susceptibles de apropiación directa, por la finalidad a que se destinen, por disposición legal, por encontrarse afectos a la presentación de un servicio público y por su interés intrínseco;

b) Bienes del dominio privado: Son aquellos que jurídicamente se consideran al igual que los anteriores inembargables, imprescriptibles pero sí alienables; entran en ésta categoría aquellos bienes utilizados interna y administrativamente por las diversas dependencias de la institución municipal y para realizar actos de exposición sobre éstos bienes, tendientes a la transmisión de su dominio en favor de los particulares, es necesario obtener la autorización de la legislatura local;

⁶⁰Ibidem.

c) Ingresos de carácter fiscal y extrafiscal: Son todos aquellos que derivan del ejercicio de la competencia tributaria municipal y son establecidos en la legislación impositiva en favor de las entidades municipales así como aquellas cantidades o bienes que recibe el municipio sin naturaleza fiscal.

De lo anterior resulta que las personas públicas estatales, como en el caso lo es el municipio, poseen atributos entre los que resaltan la personalidad jurídica propia; es decir, que las personas estatales pueden actuar por sí mismas, en nombre propio pudiendo concurrir a juicio y celebrar actos jurídicos como contratos y convenios. Tal personalidad comprende la capacidad de administrarse a sí mismo en las competencias asignadas específicamente y siendo la capacidad de derecho esencial a la persona jurídica, no se pueden concebir personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales.

Finalmente, es de anotarse que tanto la Constitución Federal como las constituciones estatales, contemplan expresamente la personalidad municipal, concluyendo todas ellas que el municipio es la corporación que tiene el atributo de la personalidad y está representado para su gestión administrativa por el ayuntamiento, el que de ninguna manera puede equipararse al municipio en sí mismo.

CAPITULO V

CAPITULO V

AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL DERECHO MEXICANO

El artículo 115 constitucional establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido, el constituyente estableció al municipio libre como el valuarte de los derechos de la comunidad, que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, tomando como base las reformas constitucionales llevadas a cabo en los años de 1983 y 1987 al referido precepto constitucional, se reconoce y se garantiza la autonomía del municipio.

La autonomía municipal es el derecho del municipio a darse sus propias normas, elegir libremente los gobernantes locales y resolver, sin interferencias, los asuntos propios de su comunidad.⁶¹

Dentro del derecho mexicano, la autonomía municipal es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes; se otorgue sus propias normas y resuelva sin interferencia de otros poderes los

⁶¹Quintana Roldan Carlos F.- Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al Artículo 115 Constitucional.- Estudios Municipales Número 15.- Página 182.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobernación.

asuntos propios de la comunidad y que esta prerrogativa de autonomía se encuentre definida y garantizada en el ordenamiento supremo del estado.

De esta forma la autonomía municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, pueden ser analizadas en tres apartados, mismos que estructura el propio artículo 115 constitucional, siendo estos la autonomía política, la autonomía financiera y la autonomía administrativa.

1.- AUTONOMÍA POLÍTICA

El postulado revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial política y administrativa del país, quedó garantizado en el artículo 115 constitucional, al reconocerse que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular y que tendría como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En dicho precepto constitucional se fundamentó la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal así como la no existencia de autoridad alguna intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

Se incluyó igualmente la decisión política de la no existencia de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno estatal, así como el principio de la no reelección relativa a las autoridades municipales y de acuerdo a ello, quienes estuvieran ocupando esos cargos, no podrían ocuparlos en el período inmediato siguiente.

Dentro del rubro autonomía del municipio, debe destacarse la modificación que las reformas al precepto constitucional citado se realizaron en el año de 1983, las que introdujeron el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales y de acuerdo con la reforma diversa de 1987, los municipios con población de trescientos mil habitantes o más, tendrían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos y no obstante, la representación proporcional con el límite poblacional, únicamente fue aplicada en 13 entidades federativas y de lo contrario solamente treinta y seis municipios hubieran sido beneficiados.⁶²

El perfil político del municipio puede ser analizado desde dos puntos de vista: bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal y bajo el aspecto de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establecen en favor de los ayuntamientos.

⁶²Madrazo C. Jorge.- La Representación Proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana.- Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.- México, año 1, número 2.- Citado por Carlos Quintana Roldan. Op. Cit.

De acuerdo a los lineamientos regidores del proceso electoral, los principios relativos tienen como fundamental propósito la consolidación de la autonomía política municipal, consistente en asegurar que sea la voluntad directa del electorado, la que determine quienes serán sus autoridades municipales. En tal sentido, los lineamientos de que cada municipio sea administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y la no existencia de autoridad alguna intermedia entre éste y el gobierno del estado, tratan de proscribir las imposiciones de las jefaturas políticas y prefecturas.

Por lo que se refiere a las garantías para el ejercicio del encargo municipal, de acuerdo con la exposición de motivos, la reforma constitucional alentó el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo tiempo, preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica, que respondiera a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios sin alterar, por otra parte, la esencia propia del federalismo nacional, por lo que se estableció la garantía de

audiencia para la observancia de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

De esta manera, quedó determinado que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrían suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando les fuera concedido el derecho de audiencia y de legalidad. Por otra parte, las reformas aludidas disponen que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o se presentase la renuncia por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Por lo anterior resultan positivos los rubros de transformación política: mejoría en el desarrollo de elecciones municipales con plena autonomía por parte del municipio y garantía de seguridad jurídica para el ejercicio del encargo municipal.

2.- AUTONOMÍA FINANCIERA

La desigual distribución fiscal en el sistema federal, ha provocado la existencia de municipios extremadamente pobres incapaces de solucionar sus propias necesidades y ello, ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios.

La reforma a la fracción IV del artículo 115 constitucional constituyó el eje de reestructuración de las finanzas municipales, cuya finalidad era hacer una realidad la autonomía económica y el aspecto más importante lo fué la delimitación de los ingresos municipales propios, dentro de los cuales resaltan las participaciones federales y la anotación, de que solo los bienes del dominio público de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos.

Dentro del precepto constitucional, quedó firme el principio de la libertad administrativa hacendaria a cargo del municipio, la que se conformaría con los rendimientos de los bienes de su propiedad, así como las contribuciones y otros diversos ingresos que las legislaturas establecieran a su favor.

En la actualidad, se precisan las diversas fuentes económicas exclusivas del municipio dentro de las que destacan: la propiedad inmobiliaria, que tradicionalmente se tipifica en el conocido impuesto predial; sobre su fraccionamiento, división, consolidación y traslación, actualmente objeto de los impuestos sobre adquisición de inmuebles y de aquellos sobre fraccionamientos establecidos en algunas entidades; por último, la mejora o cambio de valor de los inmuebles que se relacionan con las contribuciones por mejoras, con las contribuciones para obras por cooperación o bien con impuestos sobre plusvalías.

Por otra parte, el citado artículo constitucional, establece que los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones señaladas con anterioridad; la facultad de celebrar tales convenios, la atribuye la propia constitución a los municipios y éste constituye un sistema de transición por virtud del cual, el estado administrará algunas de esas contribuciones ya que muchos municipios no cuentan con la infraestructura necesaria administrativa ni técnica para administrar tales contribuciones.

Acorde con la propia constitución federal, las leyes emanadas de ésta, no limitarán la facultad de los estados para establecer las

contribuciones que la propia norma fundamental señala en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales y que tampoco podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Por su parte, las leyes locales no pueden establecer subsidios o exenciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas y solamente, los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. De esta forma se evita que los organismos, ya sean públicos o privados, se encuentren subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público; la supresión de tales exenciones reditúa en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la propia constitución señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas, serán realizadas por las legislaturas de los estados. La disposición constitucional en la que los presupuestos de egresos deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, termina con la práctica de que aquellos debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación, sucediendo que las legislaturas frecuentemente modificaban los renglones de tales presupuestos de egresos,

condicionando al municipio a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarias. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos, constituye una garantía a la autonomía financiera del municipio, destacando el hecho de que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, pero los presupuestos de egresos serán aprobados a los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

3.- AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.

En la actual redacción del artículo 115 constitucional, resaltan cuatro rubros que en materia administrativa lograron consolidarse en el texto de la norma fundamental: la facultad reglamentaria municipal; el señalamiento de los servicios públicos correspondientes a los municipios y la posibilidad de la asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal y por último, la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

La fracción II del citado precepto constitucional, además de señalar la personalidad jurídica del municipio y la libertad de su manejo patrimonial conforme a la ley, determina que los

ayuntamientos tienen facultades para expedir, de acuerdo a las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con lo anterior, quedó abierta la posibilidad de la reordenación y el perfeccionamiento del orden jurídico municipal, ya que los ayuntamientos, con base a la voluntad constitucional de ejercer su facultad reglamentaria, pueden revisar el estado de sus respectivos ordenamientos administrativos, adecuándolos a la solución de los problemas particulares que enfrenten cada uno de ellos; con lo anterior los municipios, exclusivos conocedores de su realidad social, económica y política, pueden precisar de mejor manera la orientación y el sentido que deben contener sus disposiciones administrativas.

Por lo que toca a la prestación de los servicios públicos, el sentido de la actual redacción constitucional consiste en señalar y precisar cuáles son los servicios públicos que le corresponden al municipio, y dentro de ellos destacan el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito así como los que las propias legislaturas estatales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socio

económicas de los municipios, atendiendo igualmente a su capacidad administrativa y financiera.

Los servicios públicos resultan vitales para que una comunidad pueda desarrollarse y si los municipios no cuentan con una infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos mínimos, la idea del desarrollo municipal queda solamente como expectativa y las legislaturas de los estados se verán imposibilitadas para la atención de su realidad económica y social.

Por otra parte, uno de los grandes problemas que presentan las sociedades en vías de desarrollo, es el acelerado crecimiento poblacional, expresado éste en la constante expansión de asentamientos irregulares con resultado de la destrucción de áreas verdes, insalubridad y altos índices de criminalidad entre otros. Hoy día, la intervención rectora del municipio sobre su ámbito territorial, derivada de la potestad otorgada por la disposición constitucional en comento, otorga al municipio la posibilidad de determinar la planeación y el control de la zonificación de su desarrollo urbano a través de diversas acciones, como la creación de reservas ecológicas, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la utilización del suelo y el establecimiento de reservas territoriales.

A la problemática citada que experimenta la vida municipal, ha de agregarse la creciente y constante contaminación ambiental, la que ha llevado al gobierno federal, estatal y municipal a tomar medidas emergentes para tratar de disminuir los altos índices alcanzados, encontrando como posibles soluciones programas prioritarios de no contaminación sirviendo como ejemplo de ello el programa del "hoy no circula", implantado en varios estados gubernativos; la disminución de la actividad industrial en diversas factorías altamente contaminantes y la imposición, por parte de la autoridad, a que los propietarios de aquellas reduzcan con equipo tecnológico idóneo -obtenido con créditos gubernamentales- la creciente y desmedida polución ambiental.

En el tercer aspecto, la constitución otorga al municipio la facultad del derecho urbanístico, entendido éste como el "conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y municipios así como a la solución de sus problemas".⁶³ De esta forma, en el control y dirección municipal del desarrollo urbanístico, se encuentra la solución para que en armonía y de manera equilibrada puedan ser aprovechados los espacios municipales,

⁶³López Chavarrín José Luis.- Comentarios al Artículo 115 Constitucional.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Editorial UNAM- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- Departamento del Distrito Federal.- México, 1993.- Página 504.

persiguiendo con ello que sean las células básicas las que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué y para qué serán utilizados los espacios territoriales del municipio.

Acorde a la última reforma constitucional del artículo 115, se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expedidas por las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias. En tal sentido, dichos principios quedan establecidos en las constituciones locales y en las leyes estatales, las que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos laborales mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal y los niveles de estabilidad laboral en el empleo.

Ante esta novedosa inclusión constitucional, se presentaron problemas técnicos para su instrumentación por la carencia de elementos interpretativos: la falta de determinación si dichos principios laborales serán objeto de regulación en el apartado "A" ó en el "B" del artículo 123 constitucional, y no obstante el mandato constitucional, las entidades federativas han hecho caso omiso del mismo, pues hasta la fecha son pocas las constituciones

locales las que han sido reformadas para reconocer los principios de justicia laboral aludidos.

Para concluir, es de considerar que si bien el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegarán a los que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias, en la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de esa reforma constitucional, se manifestó que "la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado 'A' o los del apartado 'B' del artículo 123 constitucional" y, considerando que la tesis del Estado-Patrón se encuentra superada, no parece aplicable el apartado "A", considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado "B". En virtud de lo anterior las entidades relativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversa forma la relación de trabajo con sus servidores.

De acuerdo a dicha fracción, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo

cómo bases mínimas, las establecidas en el artículo 123 constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberá reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios.

CAPITULO VI

CAPITULO VI

LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

El municipio, como entidad jurídica-administrativa, al desarrollar las atribuciones que le marca la ley, contrae obligaciones legales, políticas y sociales; es decir, todos aquellos deberes consignados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la de la entidad federativa en donde se ubique constituyen fines relativos al logro del bienestar colectivo, a la protección de las personas y de las propiedades.

Así, dentro de cualquier sociedad existen estructuras de representación que norman y regulan su propia convivencia; éstas son formuladas por los gobiernos, los que fijan los mecanismos necesarios para su existencia, cumplimiento y satisfacción de los fines. De esta forma, el sostenimiento de la organización y funcionamiento del estado implica gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables.

Tal situación obliga a los gobiernos, a crearse sistemas o métodos con el fin de programar todas sus actividades dentro de las cuales, los ingresos y los egresos, forman parte importante, de

tal suerte que para determinarlos, es menester realizar el computo de los mismos con anticipación, es decir, presupuestarlos.

Para el cumplimiento cabal de sus obligaciones, el ayuntamiento requiere de recursos humanos y materiales que integren su equipo de trabajo, mismos que representan un gasto: este último presenta como antecedente inmediato para su existencia, el requisito de presupuesto, entendido como el instrumento de programación de todas las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios económicos como en el de los servicios generales, que todo gobierno presta a la población que representa, con existencia anual, dentro del cual se desarrollan los planes de gobierno a largo y mediano plazos, mismo que determina con claridad las metas fijadas por el sector público, la cuantificación de los recursos y los costos de operación para realizarlo.

El presupuesto público en su sentido amplio, es definido como el computo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de deuda pública.⁶⁴

⁶⁴García Petriz Jorge.- Los ingresos del Municipio Mexicano.- Estudios Municipales Número 22.- Centro Nacional de Estudios Municipales.- Secretaría de Gobierno.

Por su parte, el término hacienda presenta su origen en el verbo latino *Facere*, aún cuando algunos autores sostienen que deriva del árabe "*Chasena*" que significa cámara del tesoro⁶⁵

El presupuesto debe tener como función, el conducir las actividades gubernamentales en forma tal, que responda o haga posible la selección y ejecución efectiva de los programas en él establecidos, para de esta forma promover el bienestar general a través de la combinación de las actividades públicas y privadas, como metas esenciales de todo gobierno democrático en el que se considera a la democracia, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

De esta forma el presupuesto tiene dentro de sus principales características las siguientes:

1.- La universalidad, que se refiere a que todos los gastos y erogaciones del sector público, deben de estar contenidos en el presupuesto, principio consagrado en el artículo 126 de la Constitución Federal.

⁶⁵Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

2.- La unidad, que exige la necesidad de crear un sólo presupuesto y no varios, ya que en esta forma se pueden observar eficazmente las obligaciones del sector público y el cumplimiento de las mismas, lo que constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ello.

3.- La especialidad, característica del presupuesto, indica que las autorizaciones presupuestales no deben fijarse en términos globales, sino que debe detallar en cada caso específico el monto del crédito autorizado. Como consecuencia del carácter especial del presupuesto, no pueden realizarse transferencias de partidas; esto es, lo que se ha asignado a un objeto especial, no puede transferirse a otro que no sea precisamente para el que ha sido autorizado en forma expresa; y

4.- La anualidad, se refiere a que su duración sea de un año, por lo que los planes contenidos deben referirse a las necesidades que se tengan que satisfacer en el año de que se trate y al respecto, el presupuesto debe ser un documento que deberá hacerse del conocimiento público, además de que deberá ser rígido, cumpliéndose estrictamente las disposiciones que contenga, ya que es una ley y su violación, haría perder vigencia a la labor que desarrolla el Poder Legislativo.

El actual régimen de gobierno en la República Mexicana, se encuentra dividido en tres instancias gubernamentales, constituidas estas por los gobiernos federal, estatal y municipal, los cuales para cumplir con sus finalidades inherentes a sus funciones públicas, deben allegarse los ingresos necesarios para la sufragación de las erogaciones que le impliquen el cumplimiento de sus actividades.

Por tal razón el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, consigna como una de las obligaciones de todo mexicano, "contribuir para los gastos públicos, así como de la federación como del Distrito Federal ó del estado y municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes". Este principio supone una relación coordinada entre las tres formas de gobierno antes apuntadas, en las que cada una de ellas deberá actuar con su propia personalidad para allegarse de los ingresos necesarios y así cumplir con las finalidades de carácter público.

Sin embargo en México, la centralización desmedida del poder ha traído como consecuencia que el municipio, considerado como primera instancia de gobierno y base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados, posea una vida dependiente de los gobiernos estatal y federal, pues es de los tres niveles de gobierno, el único que no podía fijarse por sí mismo los

ingresos que le eran indispensables para cumplir con sus finalidades, sino hasta cuando le fué autorizado por reforma constitucional que le otorgó dicha facultad, quedando expresada en la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental.

1.- LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO MEXICANO.

Al considerar que el municipio nace cuando un conglomerado de personas asentadas en un determinado territorio sienten la necesidad de normar sus actividades por medio de un orden jurídico establecido, creándose para ello una representación capaz de dirigir y atender de manera inmediata las necesidades colectivas, para asentar en principio los mínimos de bienestar de la comunidad social, se cae en la cuenta de que para cumplir con ese fin primario, tal representación social conocida bajo el nombre de ayuntamiento, tuvo desde su origen la necesidad de obtener por diversos medios creados por él mismo, los ingresos económicos suficientes para cumplir con sus finalidades.

El municipio tiene dentro de sus obligaciones cumplir con algunos servicios públicos, los que son definidos como "toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arrendamiento o una

reglamentación legal, en la que se determinan condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia".⁶⁶

El municipio y su cristalización orgánica en el ayuntamiento, es la obra del constituyente de 1917, del que se ocupó con alguna extensión; sin embargo, su aspecto financiero se definió hasta la reforma de 1983; esta octava reforma de febrero de 1983, penúltima en su clase y que en el contexto de la llamada reforma municipal, vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio, cambió substancialmente el contenido del artículo 115 constitucional, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamentó cuestiones de los estados. Hasta esta enmienda, estuvo vigente el texto que dejó a las legislaturas de los estados, la facultad para aprobar las contribuciones municipales, sin precisar cuáles serían éstas.

Al respecto de los ingresos del municipio mexicano, la fracción III del artículo 115 constitucional señala: "los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo

⁶⁶García Petriz Jorge.- Op. Cit.

determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

La obligación del municipio para prestar los mencionados servicios públicos, además de otras obligaciones inherentes, es lo que justifica que los ayuntamientos se hagan llegar ingresos económicos para cumplir con los mismos mediante contribuciones y otros conceptos, a cargo de las personas que forman el núcleo social, por lo que la misma Constitución General de la República obliga a los ciudadanos a contribuir para los gastos públicos del lugar en que residan, ya sea de federación, Distrito Federal, estados o municipios, de la manera proporcional y equitativa que

dispongan las leyes. Esta situación dá plena vigencia al derecho del municipio, para obtener ingresos económicos a fin de cumplir con sus finalidades esenciales.

2.- LA HACIENDA MUNICIPAL.

La discusión sobre la formación de la hacienda municipal que se realizó en el constituyente de Querétaro, propició diversos debates al pretenderse establecer, dentro de los principios constitucionales, la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, casi nada se logró pues los principios sustentados por algunos constituyentes no bastaron para que desde entonces se impusiera el carácter constitucional a la integración de la hacienda municipal, designándose desde esa base la clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder a los municipios. Por tal motivo y debido a circunstancias diversas, fué aprobado que la hacienda municipal se formaría de las contribuciones que designaran las legislaturas locales, siendo éstas las suficientes para cubrir las necesidades de los municipios, los cuales administrarían libremente su hacienda pública; tal situación trajo como consecuencia la nula libertad del municipio en materia económica.

En consideración de que fue presentada la iniciativa de reformas al artículo 73 fracción XXIX constitucional en el año de 1959 en la que se mencionó que el municipio libre constituía un instrumento eficaz de servicio al pueblo, inmediato a éste y ligado por razones de necesidad con sus problemas más urgentes, éstos sólo pueden satisfacerse cuando existen posibilidades políticas y económicas para conseguirlo y teniendo a ello tal iniciativa de reformas, el mencionado precepto constitucional señaló que "el congreso tiene facultades para el establecimiento de contribuciones"; Por ello, la fracción XXIX en la actualidad, señala que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine; las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica", otorgándose con ello, la tan ansiada libertad económica anhelada por la institución municipal.

Lo anterior tuvo como objeto compensar a los estados por la restricción que presentaba en sus ingresos locales, por lo que la nueva fracción XXIX ordenó que ellos participaran en el rendimiento de esas contribuciones especiales, en la proporción que le señalara la ley federal y de esta forma el artículo 73 constitucional en la mencionada fracción, estableció que el congreso

tiene facultades para establecer contribuciones, en donde tanto los estados y los municipios participarán en el rendimiento de las percepciones, que la propia fracción contempló y en la proporción que las propias leyes determinaran y en los impuestos de legislación concurrentes establecidos por el Congreso Federal, debería señalarse la participación que corresponda a los municipios.

En tal orden de ideas, la redacción de la mencionada fracción XXIX establece en la actualidad, que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

El propio texto aprobado, elevó al rango constitucional la idea de que las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción

que la ley secundaria federal determine, así como que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de ingresos sobre energía eléctrica.

El proyecto de reforma del 3 de febrero de 1983 cambió substancialmente el contenido del artículo 115 constitucional, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete correspondieron a las estructuras municipales; dos fueron comunes a los estados y municipios y una más reglamentó cuestiones propias de los estados y consignó al hablar de la hacienda municipal, que los municipios administrarían libremente su hacienda y llevada igualmente a texto constitucional la reforma señalada, se plasmó en la carta magna que tal hacienda, se formaría de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de inmuebles.

Además, la propia reforma consideró que los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la

administración de esas contribuciones y que inclusive, la hacienda del municipio se formaría con las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos, que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados y por los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La reforma constitucional señalada, también estableció que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados, para establecer las contribuciones referidas a propiedad inmobiliaria y prestación de servicios públicos, ni concederán exenciones en relación a las mismas; las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios, respecto de las citadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales y privadas, y sólo los bienes del dominio público de la federación de los estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones. Además de lo anterior quedó establecido que las legislaturas de los estados, aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; los presupuestos de egresos por su parte, serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Tal reforma enumeró los conceptos por los cuales el municipio debía obtener ingresos dividiéndolos en rendimientos,

contribuciones, tasas adicionales, participaciones, exenciones y subsidios, las que serían distribuidas conforme a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero consignando el principio de dependencia, al facultar a las legislaciones locales la aprobación de su ley de ingresos, con lo cual se evidencia la imposibilidad de autonomía económica municipal.

De las consideraciones anteriores se desprenden las siguientes aseveraciones:

a) La actual redacción de la fracción IV del artículo 115 constitucional, no decreta la exclusividad municipal de las contribuciones prediales ni de las que afectan en cualquier forma a la propiedad inmobiliaria o a cambios de su valor. Al dejar abierta esta fuente de ingresos a los estados, el texto constitucional no prohíbe la doble imposición estatal y municipal sobre esa fuente impositiva; por eso, toda vez que es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, ellas pueden decidir si sobre la propiedad se duplican los aludidos gravámenes, o si quedan como materia tributaria exclusivamente municipal. Pero lo que no pueden hacer es que los municipios dejen de recibir las contribuciones sobre la propiedad inmueble, urbana o agrícola, que exista en su delimitación territorial;

b) Por otra parte, la reforma elevada a rango constitucional, agregó que la hacienda municipal se formará también por las participaciones que aprueben las legislaturas en ingresos estatales que deriven de renglones federales de tributación. Este inciso, se refiere a las contribuciones federales señaladas en el primer párrafo de la parte final de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional; las leyes impositivas federales deben precisar la proporción en la que las tesorerías de los estados, participen en los impuestos exclusivos de la federación y aún cuando la segunda parte del último párrafo de la citada fracción XXIX, sólo alude al porcentaje municipal del impuesto sobre energía eléctrica, debe entenderse que en los términos de la fracción IV del artículo 115 en comento, así como del párrafo final de su inciso b), las legislaturas se encuentran obligadas a fijar la parte que a los municipios corresponde de los ingresos estatales derivados de participaciones en tributos federales, en todos estos impuestos federales y no únicamente en los de energía eléctrica como lo señala el texto constitucional;

c) Por último, la propia fracción IV del artículo constitucional en cita, estatuye el derecho de los municipios para recibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, que son los que la terminología del derecho fiscal llama en forma arcaica "derechos", definidos por el artículo 2º, fracción

IV del Código Fiscal de la Federación como, "las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación", y respecto a la estructura impositiva municipal, son esos derechos o precios públicos, los que se pagan por los servicios enumerados en la fracción III del artículo 115 constitucional.

3.- LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL

El artículo 115 constitucional señalaba originalmente en su fracción II, 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 las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Al no precisar la constitución qué renglones tributarios corresponderían al municipio, se le dejó por completo en manos del estado. La mayor parte de las legislaturas estatales aprobaban renglones tributarios exiguos en favor de sus municipios, propiciando así las enormes carencias y rezagos que actualmente presentan los municipios del país.

Con la reforma del 3 de febrero de 1983, se pretendió resolver la identificación existente, por lo que el nuevo texto del precepto que corresponde a la actual fracción IV del artículo 115, trató de encontrar respuesta a las necesidades municipales en base a sus carencias, limitaciones e insuficiencias en los renglones políticos, estructurales y financieros.

Con lo anterior y debido al mecanismo que actualmente presenta la redacción del artículo 115, para la imposición de tributos municipales en el renglón del presupuesto de ingresos, el ayuntamiento deberá enviar con oportunidad al legislativo del estado el proyecto de ley o el propio presupuesto de ingresos, en que se determinen los montos específicos, cuotas, tasas y tarifas que regirán en el año fiscal del ejercicio de que se trate y al no tener el municipio facultades legislativas formales, resulta que su ayuntamiento no se encuentra capacitado para imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones y es por ello, que se encuentra supeditado a la gestión del poder legislativo y dentro de un complejo marco de ordenamientos, dentro de los que destacan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Estatal, la Ley de Coordinación Fiscal, la propia Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos y la Ley Orgánica Municipal.

Además, el presupuesto de ingresos y su correspondiente ley reglamentaria, determinan aquellos que tienen el carácter de ordinarios así como aquellos que lo tengan de extraordinarios.

Por lo que corresponde a los primeros, son aquellos que cobran la municipalidad en forma regular y cotidiana y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para la realización de sus fines. Estos ingresos se encuentran clasificados en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones tanto federales como estatales:

a) Los impuestos municipales se definen de acuerdo al Código Fiscal, como las prestaciones en dinero y en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Además de los impuestos señalados por el inciso a) del párrafo cuarto del artículo 115 constitucional, el municipio recibe otros impuestos que lo benefician dentro de los cuales se pueden citar aquellos gravámenes establecidos para espectáculos y diversiones públicas, por el sacrificio de aves y ganado, por anuncios, por vehículos de transmisión sin motor, por el uso de

agua de pozos, por máquinas de juegos electrónicos operadas con fichas o monedas y por actividades agrícolas. Los renglones más significativos de los impuestos municipales son aquellos que tienen como base la propiedad inmobiliaria y sus diversas operaciones, insertándose en ellos el impuesto predial, el uso del suelo y el del fraccionamiento.

b) Derecho o tasas municipales, que se definen como las contraprestaciones requeridas por el poder público, conforme a la ley en pago de los servicios. El municipio se encuentra autorizado por la Constitución al cobro de esos derechos y así lo señala el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la ley fundamental, independientemente de que de acuerdo a diversas leyes fiscales locales, los principales derechos que imponen los municipios pueden ser sobre la expedición de licencias, por empadronamiento y refrendo de establecimientos comerciales, por alineamientos y números oficiales, por legalización de documentos o certificaciones varias, por agua potable, por el uso de panteones, por horarios extraordinarios de establecimientos, por uso de rastros por mantenimiento de drenaje y redes de alcantarillado y por diversos servicios cubiertos por el propio municipio.

Por cuanto a los impuestos y a los derechos, el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece

reglas de gran importancia prohibiendo exenciones y subsidios que afecten los ingresos de los municipios; al respecto se señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer los impuestos y derechos municipales, ni concederán exenciones en relación a esas contribuciones y tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios respecto a este tipo de impuestos y derechos, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Finalmente dispone que sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Con lo anterior se evita que instituciones económicamente fuertes tales como Pemex o la Comisión Federal de Electricidad, se encuentren exentas del pago de impuestos, así como que los inmuebles destinados a oficinas administrativas, clubes sociales o espacios deportivos de aquellos organismos descentralizados o de carácter federal, no cubran sus contribuciones municipales.

c) Los productos municipales, se encuentran definidos como los ingresos que percibe el municipio, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Dentro de este tipo de ingresos, se encuentran los arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios y edificios; los rendimientos de capitales o valores invertidos en instituciones crediticias y cualquier otro ingreso que se derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

d) Los aprovechamientos municipales, conforme a la ley, consisten en las multas, recargos y reintegros o indemnizaciones por daños ocasionados a los bienes municipales; el Código Fiscal de la Federación los define como aquellos ingresos que percibe el estado por funciones de Derecho Público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dentro de este renglón, los aprovechamientos consisten en multas, recargos y reintegros; indemnizaciones por daños causados a bienes municipales y por ingresos de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados pertenecientes al municipio.

e) Contribuciones de mejoras, conocidos también como contribución de obras, constituyen mecanismos indispensables para el financiamiento de las obras públicas municipales, los que

obedecen al principio de que tales obras, si bien deparan un beneficio general a toda la población municipal, dicho beneficio es más directo y aprovechado por los vecinos del área en las que se realizan las obras.

f) Participaciones federales y estatales, los que en la actualidad constituyen el más significativo renglón de ingresos para los municipios así como para los estados.

De acuerdo a la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligaciones de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal ó estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, resulta que los tres niveles de gobierno se encuentran en aptitud de gravar con sus respectivos renglones tributarios a la población residente en su jurisdicción.

Lo anterior, en un inicio originó que en diversos casos se gravaran en forma doble y hasta triple las mismas actividades o situaciones, con impuestos federales, locales y municipales, por lo que ante tal fenómeno de evidente molestia para la ciudadanía, fueron implementadas disposiciones tendientes a coordinar las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno, las que se

tradujeron en el decreto de la ley de coordinación fiscal aprobada por el congreso de la unión el 22 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año para entrar en vigor el 1° de enero de 1980, con la que se creó y se definió la estructura de coordinación fiscal que impera en el país.

La base operativa de tal coordinación fiscal, para evitar la doble o triple tributación, establece la supresión de los tributos locales y municipales, prevaleciendo de esta forma los tributos federales que a su vez serán repartibles a los otros niveles de gobierno.

4.- LOS EMPRÉSTITOS, FUENTE NECESARIA DE INGRESOS.

El párrafo II de la fracción VIII del artículo 117 constitucional señala que, "los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que los mismos fijen anualmente en los respectivos presupuestos".

Del contenido del citado precepto, se desprende que los ayuntamientos sólo podrán allegarse de ingresos por medio de empréstitos, cuando se destinen a inversiones públicas, de acuerdo a las bases que fije la ley local y por conceptos y montos que las legislaturas fijen anualmente en los presupuestos respectivos. De esta forma, los empréstitos municipales sólo pueden hacerse efectivos cuando se satisfagan las bases, los conceptos y los montos que fije la ley local.

La autorización de las legislaturas de los estados para que los municipios pueden obtener empréstitos, así como la fijación de los conceptos y montos de los mismos indicados por ellas, impiden a los ayuntamientos el poder disponer de esta prerrogativa que los auxilia en el eficaz cumplimiento de sus funciones de acuerdo a sus particulares necesidades, ya que cada legislatura local impone sus propias condiciones, a tal grado que en el caso que la legislatura no autorice la contratación del préstamo, los ayuntamientos se ven imposibilitados y sin defensa alguna para poder adquirirlos.

De esta manera, resulta que en diversas legislaciones municipales de varias entidades federativas, se exige para la contratación de los empréstitos municipales la previa aprobación de la legislatura; en otros estados de la república es necesario que la solicitud del crédito sea enviada inicialmente al Poder Ejecutivo

del estado, para que éste lo haga llegar a la legislatura local, que será quien autorice el préstamo cuando afecte los ingresos de las posteriores administraciones, por lo que se entiende que los préstamos que puedan pagarse durante el período de la administración municipal que lo solicite, no necesitan de la autorización del cuerpo colegiado en cuestión y, por otro lado, que los préstamos pueden afectar los ingresos municipales posteriores de la administración que los solicite, siendo esto relativo si se considera que los créditos sólo se harán efectivos cuando garanticen la autorecuperación de su inversión.

Si el ordenamiento constitucional citado, señala que los empréstitos sólo podrán contratarse cuando se destinen a inversiones públicas productivas, resulta necesario que el Congreso de la Unión reglamente de manera uniforme la disposición de la ley fundamental, señalando las bases por las cuales se obtengan los créditos y sin más limitaciones que la propia capacidad económica de la entidad que lo solicite, atendiendo principalmente a la autorecuperación de lo invertido a través de los rendimientos que proporcione la obra que se realice.

La reglamentación federal que se considera, tiene el propósito de que los ayuntamientos en su totalidad, puedan obtener sus créditos basados en un sólo criterio general

determinado por La Ley de Planeación, la que dispone que deberá llevarse a cabo como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando además como su fin principal entre otros principios, la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Ley Fundamental establece, así como la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; la igualdad de los derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional y finalmente, el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.

Lo anterior, considerando como reglamentación federal, propone impedir que los gobiernos de los estados fijen trabas a sus municipios, pues no requerirán de su autorización, ya que al

cumplir con las exigencias de la ley, será bastante para que los ayuntamientos puedan obtener los créditos que requiera.

Finalmente los conceptos y cuestionamientos aquí planteados, pudieran hacerse obligatorios al exigir la creación de una ley federal que regule la contratación de los créditos municipales, en los cuales se fijen no trabas administrativas que no tienen razón de ser, sino requisitos indispensables basados en la Ley de Planeación, cuyo cumplimiento en la utilización de los créditos dará la pauta para que éstos sean autorizados, cuidando siempre que la entidad acreditada disponga de la capacidad económica que se requiera para el pago de los pasivos otorgados; capacidad misma que se tendrá por satisfecha siempre y cuando la obra que se necesite realizar, garantice su autorecuperación a través de ingresos de los ayuntamientos derivados de las contribuciones en aportaciones de mejoras u otros conceptos, que fije a cargo de la comunidad que represente.

5.- CRÉDITOS FINANCIEROS AL MUNICIPIO.

El artículo 45 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, dispone que son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y

patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por su parte, el artículo 46 del citado cuerpo de normas establece que son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital, se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal
- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para dejar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

De acuerdo con lo establecido en los artículos mencionados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resulta ser que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., es una empresa de participación estatal mayoritaria, pues los requisitos anteriormente señalados se cumplen dentro de la Ley Orgánica de dicho Banco. Así el artículo 12 párrafo segundo de dicha ley establece que la serie "A" de su capital social, sólo será suscrita por el Gobierno Federal y se emitirá en un título que no llevará cupones, el cual será intransmisible y en ningún momento podrá cambiar su naturaleza o los derechos que le confiere al propio Gobierno Federal.

La fracción III del mencionado precepto, establece que la serie "B", representativa del 34% del capital social, podrá ser suscrita por el gobierno federal, por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y por personas físicas y morales mexicanas. El último párrafo de la citada disposición, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar que entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, puedan adquirir certificados de la citada serie "B" en una proporción mayor a la establecida en la Ley de Instituciones de Crédito.

Por su parte, el numeral 15 de la referida Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., menciona que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B".

El artículo 16 de la ley de referencia, indica que el Gobierno Federal puede nombrar al Consejo Directivo, y que será el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá tal consejo y las resoluciones que éste acuerde, se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, teniendo el presidente votos de calidad en caso de empate.

Estas disposiciones legales satisfacen los requisitos para considerar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como una empresa de participación mayoritaria de la Administración Pública Paraestatal.

Dentro de los objetivos que el banco tiene y de acuerdo a las fracciones I, III, IV, y VII del artículo 6º de su ley orgánica, dicha institución se encuentra facultada como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento o ejecución de obras y servicios públicos de interés social. Por esta razón, el

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., "se convierte en un valioso instrumento del federalismo, al financiar la infraestructura de los estados y municipios que contribuye al crecimiento de éstos, y de las distintas regiones del país y a la solución de la problemática social".⁶⁷

Así, como los objetivos del banco se encuentran los siguientes:

1.- Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias;

2.- Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas.

3.- Otorgar asistencia técnica financiera, para la mejor utilización de los recursos crediticios y desarrollo de las

⁶⁷García Petriz, Jorge.- Los Ingresos del Municipio Mexicano.- Op. Cit.

administraciones locales. La sociedad no podrá administrar las obras y servicios públicos realizados con sus financiamientos.

4.- Proporcionar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

Quando los créditos sean otorgados por estos conceptos, se sujetarán a las reglas establecidas por el artículo 7 de la Ley Orgánica del banco, en el que se mencionan que la sociedad, podrá, para el cumplimiento de sus objetivos, realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere la ley de instituciones de crédito; otorgar créditos a los sujetos comprendidos en los ámbitos señalados en el artículo 3º de su ley orgánica, tomar a su cargo o garantizar las emisiones de valores y de títulos de crédito en serie, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal, de los estados y municipios y los que emita la propia sociedad en el ejercicio de sus atribuciones fiduciarias, previa autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia los sectores, conforme a las disposiciones legales aplicables así como que podrá actuar, a solicitud de los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios y de sus

respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social, relacionados con el objeto de la sociedad.

Respecto de los créditos que se otorguen a los municipios, sin perjuicio que les sean aplicables las reglas anteriores deberán sujetarse a los siguiente:⁶⁸

1.- Deberá contar con la autorización de la legislatura o del órgano competente de la entidad acreditada.

2.- El crédito se destinará a inversiones públicas productivas.

3.- Deberá realizarse un estudio de la situación financiera del sujeto de crédito, que defina la existencia de su capacidad económica suficiente, para cubrir las obligaciones derivadas del crédito, sin que afecten las erogaciones que demanden los demás servicios a cargo de la entidad deudora.

⁶⁸Ibidem.

4.- Si se hubieren afectado las participaciones que en impuestos tenga la entidad federativa o el municipio correspondiente al pago del crédito, y éste se encuentre registrado para estos efectos por la Secretaría de Hacienda y crédito Público, previo acuerdo de esta última, el banco podrá prescindir de la afectación de dichas participaciones en caso de que el crédito haya sido amortizado en un 30%, y que el promedio de los ingresos percibidos por las obras o servicios financiados, en los últimos doce meses, determine que dichos ingresos serán suficientes para cubrir la amortización del capital, los intereses y los gastos de administración, operación y mantenimiento de las obras y servicios de que se trate.

5.- El banco no será administrador de las obras y servicios que financia con los recursos de la institución.

De lo expuesto se determina que si por medio del banco se realiza un estudio de la situación financiera del sujeto de crédito, que defina la existencia de su capacidad económica suficiente para cubrir las obligaciones derivadas de los préstamos, sin que se afecten las erogaciones que demanden los demás servicios públicos a cargo de la entidad deudora, y si éste estudio sirve de base al banco para el otorgamiento de crédito, carece de objeto el hecho de que el ayuntamiento cuente con la autorización de la legislatura

local para que el préstamo le sea otorgado. Dicho requisito sin duda lo exige el banco a fin de no contradecir el mandato constitucional y sin embargo, éstas exigencias obstaculizan el otorgamiento de los créditos llegando a nulificarse por completo la utilización de esta facultad de los ayuntamientos, por lo que resulta necesario que los créditos municipales sean autorizados por los propios ayuntamientos bajos su más estricta responsabilidad.

Así mismo, resulta necesario que los créditos a obtener por los ayuntamientos sean autorizados por ellos mismos, cumpliendo únicamente con las bases generales que fije la ley que al efecto se creare, siendo calificado este cumplimiento por el propio banco quien determina si el solicitante es o no apto para pugar las resoluciones que vayan en contra de su solicitud.

La facultad del municipio para obtener empréstitos, como fuente necesaria de ingresos, constitucionalmente encuentra su marco jurídico en los dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la ley fundamental, que al efecto señala:

"Artículo 117

Los estados no pueden, en ningún caso:

Fracción VIII

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente NE los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública".

Si bien los estados de la República no pueden contraer deudas que afecten el crédito de la Nación, sí están posibilitados a contraer obligaciones o empréstitos cuando sean en moneda nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas; pero la misma disposición legal establece como requisito, el que dichos empréstitos se destinen a inversiones

públicas productivas y conforme a las bases que establezcan las legislaturas de los estados,⁶⁹

Aunado a lo anterior, la fracción VIII del artículo 73 constitucional cita que el Congreso de la Unión tiene facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con los propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.

De lo expuesto, se deduce que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos de que se efectúen con los propósitos señalados en el propio numeral constitucional, por lo que fuera de tales objetivos,

⁶⁹Sánchez Bringas, Enrique.- Comentarios al Artículo 117 Constitucional.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.- Universidad Nacional Autónoma de México.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- México, 1993.

cualquier empréstito que celebre el Presidente de la República contravendría los principios constitucionales.⁷⁰

De tal forma, los créditos que BANOBRAS, S.N.C. otorga a los estados y municipios, se encuentran enmarcados jurídicamente en los preceptos constitucionales citados con antelación y se utilizan para la construcción, ampliación, mejoramiento y equipamiento de sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, mercados, centrales de abastos, rastros, obras de pavimentación, banquetas y guarniciones, alumbrado público, equipamiento urbano, central camionera, panteones y transporte urbano, entre otros.

BANOBRAS, por ser un banco de fomento de desarrollo municipal, se encuentra en posibilidad de ofrecer préstamos en mejores condiciones que otros bancos; es decir, con tasas de interés más bajas y plazos más largos, pudiendo otorgar indistintamente varios préstamos para una misma localidad, siempre y cuando las obras necesiten atenderse al mismo tiempo.⁷¹

Los créditos se otorgan preferentemente a aquellos municipios en donde haya más necesidad de obras y servicios; atendiéndose primeramente aquellas que aporten mayores

⁷⁰Sánchez Bringas, Enrique.- Comentarios al Artículo 117 Constitucional.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.- UNAM.- Rectoría.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México, 1985.

⁷¹García Petriz, Jorge.- Op. Cit.

beneficios a la comunidad o sean de mayor interés social, fijándose las condiciones de plazos o de interés de acuerdo al tipo de obra, costo de la misma y posibilidad de pago por parte de la acreditada. Dichos créditos deberán ser destinados a obras o servicios cuyos ingresos esperados, sean suficientes para poder cubrir el adeudo más gastos de administración, operación y mantenimiento de los mismos.⁷²

BANOBRAS otorga los créditos con recursos propios, con los que percibe del gobierno federal o de los que consigue de bancos extranjeros, mismos que distribuye a través de los fondos Fiduciario Federal de Fomento Municipal y de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado entre otros e, independientemente de los préstamos que el BANOBRAS, S.N.C. otorga, ofrece otros apoyos administrativos, técnicos y de organización, que le permiten a las entidades solicitantes cumplir con todos los requisitos y trámites que debe realizar para obtener el préstamo.⁷³

6.- POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIAS.

La potestad tributaria, llamada también poder tributario, poder fiscal o poder de imposición, es la facultad propia del estado

⁷²ibidem.

⁷³ibidem.

para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones;⁷⁴ por su parte Fonfouge, manifiesta que es la facultad o posibilidad jurídica del estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.⁷⁵

Por lo común, el poder tributario tiene su fundamento en la soberanía del estado o bien en la soberanía territorial; como soberanía fiscal y como aspecto o manifestación de la soberanía financiera, constituyendo ésta a su vez una parte de la soberanía del propio estado. El derecho estatal de exigir contribuciones se encuentra su fundamento en la citada soberanía.

Para otros autores, la actividad tributaria radica en los poderes soberanos del estado, dentro de los cuales se encuentra el poder impositivo, entendido como el poder soberano de exigir contribuciones a personas ó aplicarlas sobre bienes y por otra parte, el poder de policía como facultad de soberanos para controlar personas y bienes dentro de su jurisdicción en interés del bienestar general.

⁷⁴De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, D.F.- Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera

⁷⁵Citado por Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

El poder tributario del estado puede ser originario o derivado; es originario, tanto que nace originalmente de la constitución y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad; tal es el caso de la federación y de los estados de la República Mexicana donde ambos tipos de entidades tienen poder tributario. Es derivado, cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder originario: en la República Mexicana este supuesto es excepcional.

De lo anterior se desprende que el poder o potestad tributaria es la facultad irrenunciable, indelegable, abstracta y permanente que legitima a un ente público para establecer a través de leyes, los hechos impositivos de cuya realización depende el nacimiento de una obligación fiscal. De esta forma, sólo tienen potestad tributaria originaria la federación y las entidades federativas en tanto que el municipio carece de poder tributario, tanto originario como derivado, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo strictu sensu, dado que el ayuntamiento como órgano materialmente legislador, se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias determinando que el estado a través de su legislatura sea quien establezca las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público.

Elo deriva de la fracción IV de la Constitución Federal de la República en su artículo 115, que determina en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal; esta ordenación en materia impositiva no contempla el otorgamiento de una potestad tributaria, pues las legislaturas locales aprueban las leyes de ingresos, pero se amplía la competencia municipal asegurando para su erario la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de las participaciones federales y de los ingresos que se generen con motivo de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En acatamiento a la señalada disposición constitucional, las entidades federativas tienen ante sí la existencia de problemas varios derivados de la interpretación que ha sido objeto tal precepto, ya que por una parte al decir que ni las leyes federales ni las locales podrán establecer exenciones o subsidios, la propia Constitución Federal remite la facultad de hacerlo a los propios municipios y por otra parte, las consecuencias resultan más amplias ya que interpretando, tanto para la federación como para los estados y municipios se encuentra acotada la posibilidad de la concesión de dichas exenciones.

Lo más acertado es pensar que tomando en cuenta, que es la legislatura local la que ejerce la potestad tributaria a nivel

municipal, y que es ella y sólo ella, la que puede expedir leyes impositivas a nivel municipal, se deduce que solamente también la legislatura estatal podría determinar exenciones o subsidios, pero si a ésta, la Constitución General como Ley Suprema le prohíbe exentar y subsidiar, se puede concluir diciendo que el municipio no se encuentra legitimado para otorgar exenciones o subsidios, ya que una consecuencia inevitable del poder gravar, es la potestad de desgravar, de eximir de la carga tributaria.

CAPITULO VII

CAPITULO VII

LOS SERVICIOS MUNICIPALES

A partir de las reformas y adiciones realizadas al artículo 115 constitucional en su fracción III, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se ampliaron las atribuciones que corresponden a los municipios en materia de prestación de servicios públicos, resolviéndose de esta manera la indefinición existente sobre los servicios públicos que le correspondía prestar.

En el texto del artículo citado se prevé ya la transferencia de atribuciones del gobierno federal y estatal hacia el ámbito municipal, determinándose de manera enunciativa los servicios públicos a cargo de los gobiernos municipales. Además, en ello quedó precisada la participación de las legislaturas locales para estudiar las reformas correspondientes a las constituciones locales y leyes orgánicas municipales de los estados, estableciendo las bases de una desconcentración y las acciones del fortalecimiento municipal. Así mismo, se determina en los ordenamientos jurídicos citados, los servicios públicos que corresponden proporcionar a los ayuntamientos, dependiendo de características financieras, técnicas

y administrativas y de condiciones socioeconómicas y territoriales que prevalezcan en los municipios de la entidad federativa.

Es necesario aclarar que el texto constitucional referido a la determinación de los servicios municipales, es únicamente expresado de manera enunciativa más no limitativa, por lo que les corresponde a las legislaturas locales, el agregar otros servicios públicos municipales, con base en las condiciones que priven en los municipios del estado, dado que la importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad radican en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

Como es de observarse, al ciudadano común o gobernado no le incumbe ó interesa, si realmente existe o no suficiencia de presupuesto, ó complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, ya que lo único importante para él y para la comunidad en la que se desenvuelve, es que sus demandas sean efectiva y adecuadamente satisfechas.

1.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

Considerando el servicio público como función eminentemente estatal, por su significación concreta y definida, el término presenta varias acepciones:

1.- Se entiende como servicio público municipal, la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, las necesidades colectivas de la población del municipio, fundamentada tal actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulen su prestación.⁷⁶

2.- Para Andrés Serra Rojas, el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público.⁷⁷

3.- Para Gabino Fraga, el servicio público es considerado como una sola parte de la administración del estado que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva.⁷⁸

⁷⁶El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

⁷⁷Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, tomo I página 106.- Editorial Porrúa.- México, 1982.

⁷⁸Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México, 1992.

4.- Miguel Acosta Romero, define al servicio público como una actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad; esta actividad puede ser prestada por el estado o los particulares mediante concesión.⁷⁹

De los anteriores conceptos, resulta que al municipio le compete la prestación de ciertos servicios públicos que tradicionalmente le ha correspondido efectuar, siendo éstos inherentes a la satisfacción de las llamadas "necesidades primarias" y que son de una urgencia inmediata para la vida misma; el municipio por lo mismo, es el prestador de los servicios públicos primarios de convivencia social.

El constituyente de Querétaro originalmente no precisó con claridad los servicios públicos municipales, correspondiendo tal determinación a las legislaciones de los estados. Derivado de las reformas y adiciones al artículo 115 fracción III de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el constituyente precisó el concepto de servicio público a la vez que amplió las atribuciones

⁷⁹Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México, 1990.

que corresponden a los municipios en materia de prestación de servicios públicos, resolviéndose así la indefinición que existía hasta la fecha sobre éstos, que correspondía prestar a este nivel de gobierno.

El papel que distingue a los servicios públicos es importante, ya que representan la parte más visible del gobierno municipal en tanto que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y del cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

Aún cuando existen diversos servicios que la comunidad necesita para su desarrollo, los servicios públicos que son responsabilidad exclusiva de los ayuntamientos, conforme a lo que establece la fracción III del artículo 115 constitucional son: el agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones y rastros; calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito.

Esta disposición, como quedó asentado con anterioridad, es enunciativa, aunque no limita a la acción municipal en la materia, puesto que el propio artículo faculta a los municipios para hacerse cargo de aquellos servicios públicos que determinen las legislaturas

locales según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera.

2.- ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Para Teresita Rendón Huerta Barrera, todo servicio público contiene los siguientes elementos:⁸⁰

a) La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico en la administración de justicia; social, como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico, cuando se refiera al presupuesto.

b) La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es a lo que designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio; y

⁸⁰Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.

c) Los medios económicos y en general, los medios materiales como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Sintéticamente considerados los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar con la máxima eficacia, los medios de que disponen empleando los procedimientos administrativos del caso.

El servicio público constituye una actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta y tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua sin propósito de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas, estando sujeta dicha actividad a un régimen especial de derecho público.

Tal servicio surge como respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a cabo la administración pública, en tanto que representa una organización cuyas funciones, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman un área territorial determinada, principalmente, por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones dirigidas al cumplimiento de los fines del estado que éste regula a través de normas que sustentan su

organización, funcionamiento y operación, en la prestación de los servicios públicos.

De la definición que antecede se obtienen las características de los servicios públicos:

- **Constituye una actividad técnica de la administración pública.**
- **Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.**
- **Son permanentes, generales, regulares y continuos.**
- **Carecen de propósito de lucro.**
- **Su régimen especial lo rige el Derecho Público.**
- **Satisfacen necesidades colectivas.**
- **Son consecuencia de la vida comunitaria.**
- **Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.**

- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

3.- CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO.

Los servicios públicos municipales pueden ser clasificados en básicos, básicos complementarios, de seguridad, protección a la comunidad y de bienestar social.

Dentro de la primera clasificación se encuadran los servicios siguientes:⁸¹

a) Agua potable.- Este elemento se hace llegar a la población, para la satisfacción de necesidades de consumo de la industria, del comercio y en general de todo tipo de actividades urbanas. Este servicio que genera ingresos al ayuntamiento por el concepto de derechos por el consumo, debe destinarlos para el pago de la inversión realizada en la infraestructura, así como para cubrir los gastos de operación y mantenimiento.

⁸¹El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

b) Drenaje y alcantarillado.- Este servicio tiende a la eliminación del agua sucia y en general de la eliminación de todos los desechos líquidos, sanitarios, industriales y de agua de lluvia trayendo como resultados, la conservación de la salud de la comunidad y la higiene en el medio ambiente con lo que se evita los focos de infección, las inundaciones y estancamientos en tiempos de lluvia a la vez que permite un mejor aprovechamiento del agua gracias al tratamiento de su reutilización por medio del llamado reciclaje, por el que se eliminan del agua las sustancias y olores que lleva, utilizándose para riego agrícola y de parques y jardines.

c) Calles y banquetas.- Este servicio que presta el ayuntamiento a la población, se realiza mediante las obras efectuadas para rellenar baches, nivelar calles, etc., proporcionándolo a través de su oficina de obras públicas, o por medio de partidas especiales financiadas por diversos sectores. La conservación en buen estado de las calles y banquetas propicia la adecuada circulación peatonal y de vehículos, proporcionando con ello la seguridad física y material de los mismos, evitando además la contaminación producida por el polvo y la mejora de la imagen urbana en los centros de población.

d) Alumbrado público.- Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y todo lugar público

que permite a los pobladores de un municipio la visibilidad nocturna. El alumbrado público otorga seguridad y comodidad a la población; brinda una buena imagen al público y genera ingresos al municipio por el cobro de derechos y alumbrado público. Este servicio en su instalación se obtiene por gestiones administrativas del ayuntamiento ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado correspondiente.

Durante la segunda clasificación se encuentran los siguientes servicios públicos:⁸²

a) Servicio de limpia.- Consiste en la limpieza de calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso a la ciudad, así como la recolección de basura de las casas y de las instituciones públicas para darle un destino final de acuerdo a las posibilidades de cada municipio. Este servicio pretende otorgar salud pública y buen aspecto a la ciudad evitando así la proliferación de fauna nociva, causantes de diversas y múltiples enfermedades y contribuye a la conservación del medio ambiente.

b) Educación.- Consiste en el sistema administrado por el estado en sus tres ámbitos de gobierno, conforme a lo preceptuado por el artículo 3º constitucional, cuyo objeto consiste en desarrollar armónicamente las facultades de los mexicanos, fomentando el

⁸²El Municipio Mexicano. - Op. Cit.

amor a la patria y la conciencia de solidaridad, independencia y justicia social. El sistema establecido observa las características de ser nacional, ya que se encuentra orientado a la comprensión de los problemas nacionales, al óptimo aprovechamiento de los recursos, a la defensa de la independencia política y económica así como al acrecentamiento de la cultura; democrática, ya que se encuentra sustentada en un régimen político emanado del pueblo además de formar parte de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural; y laico, ya que se mantiene ajeno a cualquier doctrina o creencia religiosa basándose en los resultados del progreso científico, lucha contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El servicio de educación y la administración de las instituciones dedicadas a este fin, se presta mediante acciones concretas de docencia, desarrollo de programas, organización escolar, mantenimiento y conservación de mobiliario, equipo y edificios para el buen funcionamiento de las instituciones y escuelas educativas. La comunidad beneficiada con este servicio, asegura la educación y la elevación del nivel cultural de sus hijos y de la misma comunidad, al revertirse los conocimientos para resolver los problemas que los atañen.

Para este servicio, los ayuntamientos obtienen asistencia técnica para el cumplimiento del Programa Nacional de Educación, a través de la Secretaría de Educación Pública y en los estados por medio de las Secretarías Generales de Educación, Deportes, Recreación o su equivalente.

c) Panteones.- Son elementos necesarios para que la población pueda tener un sitio donde obtenga servicios funerarios en forma económica, gratuita e inmediata. El ayuntamiento, al efecto, debe de contar con terrenos suficientes en cada localidad destinados a proporcionar a su población el servicio de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. El ayuntamiento recibe ingresos por el cobro de derecho de estos servicios fundamentales, lo que puede permitir que, además de que el servicio recupere sus gastos, deje remanentes en favor del ayuntamiento.

d) Rastros.- Es el medio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado, la matanza y distribución de las carnes y sus derivados destinados al consumo de la población. Este servicio prestado por el ayuntamiento, consiste en inspeccionar que las aves y el ganado no padezcan enfermedades y que la carne en canal se maneje con las necesarias condiciones de higiene. El ayuntamiento percibe ingresos en éste renglón al cobrar los

derechos de corral, matanza y almacenamiento destinados al mantenimiento de sus instalaciones.

Dentro de la tercera clasificación, se rigen los servicios siguientes:⁸³

a) Seguridad Pública.- Consiste en la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública. Esto se encuentra determinado por los reglamentos municipales, que facultan a las autoridades a ejercer ciertas normas preventivas y coercitivas, para conducir al individuo a respetar los derechos de los demás, contribuyendo a un mayor bienestar social. Para el efecto, el ayuntamiento cuenta con la comandancia de seguridad pública municipal, que tiene como función prevenir la comisión de delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública. Este servicio proporciona protección a los habitantes del municipio sobre los bienes particulares y públicos; por medio de él, se aseguran el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.

b) Tránsito.- Es la circulación de vehículos que se efectúa dentro de un poblado y en las carreteras o caminos cercanos a él.

⁸³El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

Como servicio, debe ser planeado cuidadosamente para que no provoque problemas ni a la comunidad ni a las autoridades municipales; la vigilancia del cumplimiento del reglamento de tránsito y los señalamientos, se encuentran a cargo de policías de tránsito municipales, quedando a cargo de las autoridades la emisión y actualización en la planeación del tránsito de vehículos por medio de reglamentos. Con ello, el municipio otorga más seguridad a peatones y automovilistas, evitando los embotellamientos y se facilita la fluidez de la circulación. Por medio de éste servicio, el ayuntamiento obtiene ingresos por concepto de multas y mediante la instalación de estacionamientos que, además de generar ingresos, permite ordenar y controlar el estacionamiento en la vía pública.

c) Bomberos.- Consiste en el servicio de auxilio que presta el ayuntamiento a la comunidad en el caso de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, ciclones, etc. Se proporciona con la participación permanente del personal encargado de mantener en buen estado el equipo necesario como son los transportes, bombas de agua, ropa protectora, escaleras, extintores y lanchas en aquellos municipios que padecen frecuentes inundaciones.

d) Atención médica de urgencias.- Es el servicio médico de emergencia que toda persona debe recibir cuando lo requiera. Es un servicio que está destinado a atender a toda persona que haya sufrido algún accidente de cualquier tipo, o que presente cuadros críticos que pongan en peligro su vida. Como servicio público, es responsabilidad de las autoridades municipales, ya que les corresponde auxiliar a la población en sus necesidades comunitarias. Para tales efectos el ayuntamiento debe contar con una partida anual de su presupuesto, fomentado por otra parte, la organización de grupos que ayuden a la recaudación de fondos.

Dentro de la cuarta clasificación se enlistan los siguientes servicios públicos:⁸⁴

a) Salud.- Este servicio procura que la población tenga acceso a un derecho social tendiente a prevenir y combatir las enfermedades y atender situaciones de medicina de urgencia de los habitantes del municipio para contribuir a su bienestar social. El servicio de salud a nivel municipal consiste en la promoción, integración, administración y apoyo económico de las instituciones de beneficencia, a las que puede recurrir la población para la prevención de enfermedades y atención médica de urgencia a

⁸⁴El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

través de dispensarios, consultorios y clínicas de medicina en general.

Las dependencias federales que intervienen en este servicio y que a su vez integran el sector salud, son la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

b) **Protección contra la contaminación.-** Es evitar que las aguas y el aire se contaminen con residuos o con humos. El agua de los ríos, lagos, lagunas, esteros, manantiales, arroyos y el mar, se contaminan con las aguas negras de las ciudades, con los residuos de las industrias, de las minas, con el petróleo y con los detergentes, entre otros elementos. El aire por su parte, se contamina con humos y gases que producen los automóviles y la quema de materiales diversos. A las autoridades municipales les corresponde tener bajo su cuidado este aspecto tan importante para la salud de la comunidad; para hacerlo efectivo es posible recurrir a varias formas prácticas y si el ayuntamiento dispone de recursos económicos, puede capacitar a varios inspectores con el fin de vigilar a los posibles emisores de contaminantes y en caso contrario, o sea, a la carencia de recursos suficientes, el ayuntamiento podrá solicitar la colaboración de los miembros de la

comunidad, cuyos conocimientos les permitan conocer qué elementos están contaminando el ambiente. La población debe y puede aportar medios idóneos para solucionar tal problema, colaborando con sus autoridades municipales en las medidas que éstas adopten para la solución de tan grave situación ambiental.

c) Comunicación social.- De entre los recursos básicos con que debe contar el municipio, aparte de los económicos y del de la seguridad pública, el de la comunicación social es el de mayor responsabilidad. Son necesarias las corrientes de comunicación en todo el aspecto social que vayan de la administración del ayuntamiento municipal hacia la sociedad y viceversa, y que además sirvan de enlace entre los mismos ciudadanos. La comunicación es una forma de democratización, pues permite que el análisis y la reflexión, haciendo posible una participación basada en los procesos reales y estimulando el acercamiento entre gobernados y gobernantes, tendiente a su desaparición en tanto aumente la población urbana. La normatividad general de la comunicación se encuentra en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se consagra la libertad de manifestar las ideas de escribir y de publicar; se establece así mismo en ambos preceptos que el estado garantizará el derecho a la información, aspecto que compete tanto

a la federación como a los gobiernos de los estados y de los municipios.

Dentro de los medios con los que puede disponer el municipio para la realización del citado servicio público, se encuentran las publicaciones escritas, los folletos, los informes, las fotografías y diapositivas, las grabaciones, el teléfono, el telégrafo y la radio, elementos por los que el propio ayuntamiento establece un contacto más cercano con el elemento humano de su territorio, a efecto de contar con un mayor acercamiento entre las autoridades y gobernados propiciando así, la solución más rápida de sus necesidades básicas a la vez de que contribuye al propio desarrollo de su personalidad.

Dentro de la quinta clasificación se encuentran los servicios de bienestar social y que son los siguientes:⁸⁵

a) Animación municipal.- Es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población, para crear un ambiente social más saludable, al fomentar las tradiciones culturales del lugar dando a conocer expresiones culturales de otros sitios. Este servicio proporciona a la población oportunidades de sana distracción, pues ayuda a crear en la localidad un ambiente humano más agradable,

⁸⁵El Municipio Mexicano.- Op. Cit.

y por otra parte fomenta la participación de los valores artísticos del municipio, proporcionando ingresos a pintores, artesanos, escultores y otros. Las instituciones que en auxilio del ayuntamiento proporcionan este servicio son: el Instituto Nacional de Bellas Artes y la Dirección General de Acción Social del Estado. Además existen grupos formales como lo son el Club de Leones y los Clubes Rotarios así como asociaciones con actividades de asistencia social a los que el ayuntamiento debe apoyar para promover y desarrollar las actividades artístico-culturales.

b) Parques y jardines.- Son las áreas verdes y espacios abiertos equipados, destinados al esparcimiento, recreación y convivio familiar. Los parques y jardines sirven para fomentar la convivencia e integración familiar; para que la comunidad tenga áreas donde realizar reuniones cívicas, culturales o artísticas.

c) Patrimonio histórico, artístico y cultural.- Son todos aquellos sitios y monumentos que tienen cierto valor cultural, histórico o artístico, que deben conservarse para beneficio de la población presente y futura. Dicho patrimonio cultural se encuentra en los edificios coloniales, en ruinas históricas, museos arqueológicos, plazas antiguas y algunos lugares valiosos por el estilo de sus construcciones. Estos deben conservarse con el cuidado suficiente para no ser destruidos por el tiempo y el trato de

las personas y requieren de un tratamiento de mejoramiento y conservación. Toda modificación trae consigo la pérdida irreparable de lo auténtico y corresponde a las autoridades municipales y a toda la población, velar para que estas se conserven tal y como fueron heredadas. Todo lo que tiene valor arqueológico o colonial, que haya sido declarado de valor artístico o en su caso patrimonio de la humanidad, queda a cargo de la federación por medio del Instituto Nacional de Antropología e Historia. La población debe participar cooperando con las autoridades municipales y federales en la conservación y vigilancia de sus edificios y sitios culturales e históricos.

d) **Acción deportiva.-** Consiste en la organización de eventos deportivos, que van desde juegos sencillos que propician la convivencia y estimulan el surgimiento de valores para el deporte nacional. El ayuntamiento, a través de un comité, es el responsable de registrar a los equipos, proporcionar dentro de sus posibilidades las instalaciones, así como encargarse de su mantenimiento y conservación; además, el ayuntamiento debe asesorar a los interesados acerca de las instituciones que les pueden auxiliar, contándose dentro de éstas la Dirección General de Acción Deportiva del Estado, la Confederación Deportiva Mexicana y la Subsecretaría del Deporte, instituciones que a nivel federal, estatal y municipal apoyan y asisten a los municipios.

Ahora bien, desde el punto de vista de las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de los servicios públicos, éstos pueden ser clasificados conforme a las necesidades que atienden, en la siguiente forma:

1. **Prioritarias.-** Las necesidades prioritarias son aquellas que no pueden dejar de atenderse, ya que son vitales para la comunidad; los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, servicios de salud, de vivienda y de educación.

2. **De Desarrollo Urbano.-** Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado; de banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de calles, parques y jardines; de vialidad, de transporte urbano, de limpia, panteones y rastros.

3. **De Seguridad Pública.-** Las necesidades de seguridad pública de una comunidad, comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo, tanto en lo individual como en lo colectivo y, sobre todo, en lo relativo a las pertenencias que legalmente les corresponden a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales

necesidades son la seguridad pública y tránsito; la rehabilitación penal y los bomberos.

4. Económicas.- Las necesidades económicas son aquellas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico que es el de mercados y centrales de abasto.

5. De asistencia social.- Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos desamparados, así como niños indigentes y maltratados, son atendidos mediante el servicio público de asistencia social.

4.- FORMA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL.

En general, se admite que los servicios públicos a cargo del estado, en sus tres niveles de gobierno, ya sea Federal, Estatal o Municipal, pueden prestarse de manera directa o de forma indirecta.

La forma de prestación de los servicios públicos, son definidos como aquellos modos ó procedimientos a través de los

cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.⁸⁶

En el primer caso, corresponde al municipio por conducto de sus propios órganos, la prestación del servicio sin la intervención de otras personas o instituciones, mientras que en la forma indirecta de su prestación, adoptan diversas maneras como lo son la concesión, la colaboración, y la descentralización, entre otras. Dentro de ellas, la forma más usual es la concesión, por medio de la que los particulares, por acuerdo legal respectivo, pueden prestar algunos servicios públicos bajo la supervisión del municipio.

Sobre este particular, es necesario establecer que existen algunas actividades estatales que por su importancia y naturaleza, no pueden ser objeto de concesión, como lo son el servicio público relativo a la seguridad pública; y el de la policía y tránsito, que por disposición constitucional son tareas que deben ser desarrolladas exclusivamente en forma directa o municipalizada, y sobre las que no puede recaer un acto de concesión.

La concesión se define como el acto jurídico administrativo de naturaleza mixta, regulado por el derecho público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el particular

⁸⁶Acosta Romero, Miguel. - Op. Cit.

concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este último, a través de la posibilidad que la administración pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca.⁸⁷

Por medio de la concesión de servicios públicos, se dá el fenómeno de que los particulares a su propio riesgo, emplean capitales personales en empresas comerciales o industriales mediante los cuales, sirven al interés público; el ejercicio privado basado en una concesión se presenta necesariamente como un ejercicio de servicios públicos, no de tareas o funciones ni responsabilidades administrativas.

De lo anterior resulta que la distinción entre función pública y servicio público radica, en que mientras el servicio público se concreta a un mero otorgamiento de prestaciones, la función representa además, el desarrollo de un poder jurídico; desarrollo como tal, de la personalidad jurídica del sujeto público. En resumen, la concesión es un acto administrativo por el cual se ha dado poder a un individuo sobre una porción de la administración pública, de carácter unilateral y discrecional y aunque en el acto de la concesión concurren ciertos elementos contractuales, no puede

⁸⁷Teresita Rendón Huerta Barrera.- Op. Cit.- Pág. 262

ser considerado como un contrato sui-géneris, aunque tradicionalmente se le ha definido como "aquel contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal".⁸⁸

Es de reiterarse que la concesión no puede considerarse como contrato en virtud de que una vez que el ayuntamiento ha concesionado el servicio público, tiene la facultad de realizar cambios a los términos de la concesión, y puede supervisar y evaluar su funcionamiento, convirtiéndose así en asesor del concesionario.

Otra forma frecuente en los municipios para la prestación de los servicios públicos, es bajo el concepto de la colaboración, que se lleva a cabo por las agrupaciones de vecinos u otras organizaciones civiles integrantes de la sociedad municipal.

La prestación de un servicio público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

⁸⁸Instituto Nacional de Administración Pública.- La Administración de los Servicios Públicos Municipales.- Guía Técnica Nº 9.- Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal.- Pág. 21.

De esta manera, se pueden realizar acciones concretas basadas en el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio y la vigilancia de su correcto funcionamiento.

Esta forma de administración garantiza en sí misma, una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva, correspondiendo a las autoridades municipales, el reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de la colaboración el garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

En los municipios urbanos y metropolitanos, se hayan también órganos descentralizados paramunicipales que tienen como finalidad la prestación de diversos servicios; entidades que perteneciendo al municipio, por cuestiones de oportunidad o de capacidad técnica, se descentralizan en esas organizaciones.

Finalmente, es de subrayarse que en la realidad jurídica reglamentaria de la nación, no existe una adecuada organización en los tres ámbitos de gobierno, que indique cuántos y cuáles servicios

públicos pueden ser objeto o materia de concesión, por lo que por exclusión y tomando como punto de partida los preceptos constitucionales, puede deducirse cuándo puede confiarse a un particular la referida gestión dentro de la administración pública.

CAPITULO VIII

CAPITULO VIII

EL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNICIPAL POR MEDIO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

La prestación de los servicios públicos municipales posee en la práctica bases determinadas que explican la forma de su administración: así, los servicios que implican el ejercicio de autoridad, se prestan en forma directa y exclusiva por el ayuntamiento, ya que dicha autoridad no es posible transferirla. Dentro de éstos servicios destacan la seguridad pública, el tránsito, el agua potable y el alcantarillado; alumbrado público, calles, parques y jardines.

Por otra parte, aquellos servicios que no suponen el ejercicio de autoridad, son susceptibles de ser prestados por diversas entidades privadas, ya sean físicas o morales; cada ley orgánica municipal tendrá que disponer el tipo de servicio que considere puede ser prestado de esa forma.

La selección de cualquiera de las dos formas, se realiza considerando los recursos disponibles así como la capacidad

técnica, humana y financiera del ayuntamiento, a fin de proceder a una prestación adecuada del servicio.

Las formas que pueden ser adoptadas para la prestación de los servicios públicos son las siguientes:⁸⁹

- Directa**
- Concesión**
- Convenio Estado-Municipio**
- Organismo Descentralizado**
- Empresa Paramunicipal**
- Fideicomiso**
- Asociación Municipal**

Las modalidades en las que los ayuntamientos pueden asegurar la prestación continua, adecuada y equitativa de los servicios públicos, tienden a que la carencia de recursos municipales no sea una limitante para su prestación, debiendo señalarse que independientemente de la forma de prestación adoptada, tanto la reglamentación y vigilancia en la operación del servicio público, será siempre responsabilidad del ayuntamiento.

⁸⁹Colección de Manuales de la Administración y Organización Municipal.- Manual de Servicios Públicos Municipales Nº 1.- Gerencia de Comunicación Social del Banco de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.- Coedicó el Instituto Nacional de la Administración Pública y BANOBRAS.- México, Marzo de 1989.

De esta forma el servicio público municipal puede prestarse:

1. **Forma directa.-** Constituye la máxima expresión de la facultad constitucional, en virtud de la cual el ayuntamiento se responsabiliza de la prestación de los servicios públicos que incluyen la operación, mantenimiento y explotación. El ayuntamiento en este caso, delega la responsabilidad en la unidad específica de la administración municipal y su grado de complejidad es variante, en función de las capacidades financieras y administrativas, así como también de las necesidades reales de los municipios.

La prestación directa por parte del ayuntamiento, implica la necesidad de cubrir los gastos que ocasione la operación de los servicios públicos; por ello resulta conveniente que para tener un mayor margen de garantía en su prestación sin afectar la capacidad financiera del municipio y absorber la total responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, es necesario que las autoridades municipales efectúen una jerarquización de tales servicios, para identificar y seleccionar cuáles son los que la población necesita con más urgencia.

Los factores que deben considerar los ayuntamientos para tomar una determinación en cuanto a la prestación de los servicios

públicos, son las necesidades reales de la comunidad, captados por medio de consultas a la población: El crecimiento urbano de los centros de población; el costo y tipo de las obras básicas así como los gastos de conservación y mantenimiento, el costo del equipo necesario para operar el servicio, las fuentes y montos de su financiamiento; la capacidad administrativa, financiera, técnica y humana; así como la asesoría técnica disponible ya sea del gobierno estatal o federal, son algunas de ellas.

Por el carácter específico de ciertos servicios públicos, tienden a prestarse éstos en forma directa, ya que son derivados de la propia autoridad. Los servicios de seguridad pública, tránsito, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, calles, parques y jardines, son prestados por el propio ayuntamiento sin que su prestación pueda ejercerse por entidades diversas al propio municipio.

2. Concesión.- Debido a condiciones económicas, técnicas, materiales o humanas de los que carece un municipio determinado, el ayuntamiento tiene el recurso de la concesión de los servicios públicos, evitando con ello que la población municipal se vea afectada por la carencia de aquéllos que satisfacen sus necesidades vitales. En este caso, el ayuntamiento se reserva la facultad de

vigilar el funcionamiento y operación eficiente del servicio público concesionado.

La concesión se traduce como el instrumento por el cual el municipio en su carácter de autoridad otorgante, confía a una persona física o moral denominada concesionaria, la prestación o manejo de un servicio público bajo el control y vigilancia municipal.

En la concesión figuran dos elementos fundamentales; por un lado el ayuntamiento y los particulares y por el otro un objeto que es la prestación de un determinado servicio público. La base general de la concesión es que el ayuntamiento declare y haga del dominio público, la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.

El servicio concesionado es formalizado mediante contrato, por el que el ayuntamiento, transfiere la responsabilidad a particulares de la prestación de algún servicio público en el municipio, debiendo constar consideraciones tales como que la adjudicación se realice mediante licitaciones públicas en base a convocatorias; que la prestación del servicio público pueda otorgarse por el concesionario; que este último garantice su funcionamiento, continuidad y generalidad del servicio; que sean

cubiertas las tarifas y la forma en que éstas han de modificarse, que se establezca un procedimiento administrativo para la reclamación por la afectación de derechos que genera la concesión, así como el régimen especial al que se encuentra sujeta dicha concesión, fijándose el término de su duración, las causas de caducidad o cancelación y los mecanismos de vigilancia por parte del ayuntamiento.

Para concesionar un servicio público es conveniente considerar que ésta concesión no lesione el interés público o social; que no afecte la estructura y organización municipal y que otorgue preferencia en igualdad de circunstancias a los vecinos del propio municipio que posean nacionalidad mexicana. Por otra parte, el servicio público podrá concesionarse siempre y cuando se sujete a las disposiciones de la ley orgánica municipal de cada entidad federativa, a las bases y contenidos del contrato que ampara la concesión y a las especificaciones adicionales del propio ayuntamiento, teniendo en cuenta que cuando el tiempo de la concesión exceda de los tres años que dura el ayuntamiento y cuando la concesión afecte bienes inmuebles municipales, se requerirá la aprobación del congreso local para concesionar los servicios públicos. Así mismo, debe tomarse en cuenta que la concesión no puede ser otorgada a los miembros del propio ayuntamiento, a los servidores públicos de cualquiera de las tres

formas de gobierno ni a las empresas en las cuales aquéllos tengan interés económico, pretendiéndose con ello asegurar la separación clara que el servidor público debe tener en la atención de los asuntos comunitarios y no mezclar en éstos su interés particular.

Por último, la cancelación de la concesión implica su anulación o dejar sin vigencia el contrato respectivo, mediante el cual el municipio otorgó a un particular la prerrogativa en la prestación del servicio público. Dentro de las causas de cancelación se encuentran las siguientes:

- Por causas de interés público;
- Por incumplimiento de las obligaciones del concesionario;
- Por la prestación irregular del servicio así como la falta del pago estipulado;
- Por la violación a los precios o tarifas autorizados y por la especulación o favoritismo en su prestación, entre otras.

3. Convenio Estado-Municipio.- Constituye un mecanismo administrativo, en virtud del cual el municipio se coordina con el estado a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público, que por razones de insuficiencia de recursos tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

La posibilidad de celebrar este tipo de convenios se encuentra constitucionalmente permitida a nivel federal en la fracción VI del artículo 116 Constitucional, que dispone que la federación y los estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, estando los estados facultados para celebrar tales convenios con sus municipios, a efecto de que estos últimos asuman la prestación de los servicios o la atención de su función.

Estos convenios deben ser celebrados sobre bases claras y específicas, con el objeto de evitar controversia entre las partes; en tales convenios deberán establecerse condiciones que permitan la prestación del servicio público, sobre bases que determinen que el servicio público no excederá del período de tres años de los ayuntamientos, ya que en caso de sobrepasar tal término, requerirá la autorización del congreso local; la prórroga de estos convenios contará con la ratificación de la administración siguiente y si la prestación del servicio público requiere la ejecución de algunas obras, deberá incluirse el costo de la obra, los planos, proyectos, especificaciones técnicas, el plazo de ejecución y las aportaciones

que sean pactadas, así como las condiciones en las que el municipio pueda cancelar o dar por concluido el convenio.

4. Organismo Descentralizado.- Los organismos públicos descentralizados del municipio, son aquellas entidades que a iniciativa del ayuntamiento son creadas por la legislatura del estado a fin de cumplir una función específica; estos garantizan la explotación de bienes y recursos propiedad del municipio e impulsan la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.

Los organismos descentralizados que realizan la prestación del servicio público, deben poseer personalidad jurídica y patrimonio propio; gozar de autonomía en su funcionamiento y en la toma de decisiones; estar capacitados para contar con una estructura independiente de la del ayuntamiento así como operar con un reglamento interior propio.

La descentralización por servicio, permite al ayuntamiento mejorar su eficiencia y eficacia al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio público, aunque sujeto a un régimen de igualdad, de regularidad, de continuidad y de adecuación, siendo tales los sistemas municipales

de asistencia social, los institutos municipales de cultura y los institutos municipales del deporte, entre otros varios.

Hay que tomar en cuenta que la descentralización por servicio no puede ser aplicada a todos los servicios públicos, pues como implica autonomía, su propia naturaleza difiere de actividades que requieren unidad de mando como sucede en los servicios de seguridad pública y de tránsito.

La creación de organismos descentralizados, finalmente, auxilia a la estructura de la organización municipal y permite la delegación de competencias para la prestación de los servicios públicos.

5. Empresa paramunicipal.- Son entidades creadas por el ayuntamiento por acuerdo del cabildo y a requerimiento de ley, con la aprobación del Congreso del Estado con el objeto de la prestación de servicios públicos.

Esta forma de prestación de servicios públicos es efectuada por aquellas entidades en las que existe a posibilidad de obtener beneficios materiales para el municipio, sin que se pierdan las características del servicio público, destacando entre ellas los

mercados y centrales de abasto, los rastros y panteones, la limpia y el transporte público, entre otros.

Las empresas paramunicipales, pueden adoptar la modalidad de empresa mayoritaria o minoritaria para cumplir con su cometido y pueden crearse en aquellos casos en que la iniciativa privada preste algún servicio de manera irregular, o se niegue a prestarlo en las condiciones que requiera la comunidad.

En virtud de ello, se procede a la municipalización del servicio, que se puede materializar en la creación de ese tipo de entidades; la función que tales empresas desempeñan, significa un apoyo al desarrollo integral del municipio ya que al crearse con el fin de satisfacer determinadas necesidades comunes, el municipio cumple un doble objetivo: la satisfacción de una necesidad social al prestar el servicio público y la retribución de utilidades que repercuten en el incremento de los ingresos municipales.

6. Fideicomiso.- Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y cuando la ley lo requiera, con aprobación del Congreso Local. Los fondos de los fideicomisos pertenecen al gobierno municipal o a alguno de sus organismos, y se destinan a auxiliar al presidente municipal en la realización de actividades prioritarias como lo pueden ser los propios servicios públicos.

En ésta figura jurídica participan el ayuntamiento como fideicomitente único, una institución de crédito como fiduciario y los habitantes del municipio como fideicomitidos, siendo la modalidad que se adopta, en tratándose del municipio, la del fideicomiso de administración, por el cual el fideicomitente entrega bienes muebles ó inmuebles al fiduciario, para que se encargue de la prestación de algún servicio público de interés colectivo.

La organización administrativa de un fideicomiso se conforma con un comité técnico integrado por representantes del ayuntamiento, de las instituciones fiduciarias y de los fideicomitidos, siendo responsable de tomar las resoluciones más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos establecidos; con un director general responsable de la ejecución de los acuerdos del comité técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aprobados y, finalmente, con las áreas operativas y técnicas que se requieran para el buen funcionamiento de la prestación de los servicios públicos.

Las funciones de vigilancia y control se hacen a través de un comisario designado por el propio ayuntamiento, quedando la acción del fideicomiso, establecida en un contrato en el que se precisan derechos y obligaciones que corresponda ejecutar al

fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, sus limitaciones a los derechos derivados a terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserve.

7. Asociación Municipal.- Constituye la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, con el objeto de la prestación de servicios públicos por parte de un municipio a otro similar, que se encuentre imposibilitado en la prestación de algún servicio por la complejidad o la insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de los servicios públicos, legalmente aceptada por la fracción VI del artículo 116 constitucional, requiere de la voluntad expresa y clara de los ayuntamientos para asociarse; el conocimiento de las ventajas y posibles desventajas de la asociación; el impedimento de desvirtuar el objetivo original de la asociación y el establecimiento de común acuerdo sobre las bases de su organización y funcionamiento. Por otra parte, la asociación municipal presenta diversas ventajas como lo son la posibilidad en la atención de manera organizada sobre la prestación de servicios públicos costosos; la reducción de los costos de las obras la canalización de la participación de la comunidad en atención y solución de sus problemas vitales, la mayor capacidad económica para cubrir el costo de las obras y la facilidad a los municipios pequeños de unir sus esfuerzos diversos.

Finalmente, las asociaciones municipales no deben ser objeto de constitución de personas jurídicas, que se encuentren establecidas por encima de los municipios que las integran, ya que serían figuras diversas colocadas en situaciones intermedias entre los municipios y los gobiernos de las entidades federativas; situación que contraría a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, que señala que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno de los Estados. Una asociación municipal implica solamente la conjunción de esfuerzos, planes y recursos para la prestación de servicios públicos que tengan un interés común entre los municipios de una entidad determinada y con las salvedades establecidas por la legislatura local, todos los servicios consignados por la fracción III del artículo 115 de la Ley Fundamental pueden ser materia de asociación siendo la única excepción el servicio de seguridad pública y de tránsito.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El municipio mexicano tiene su antecedente inmediato en la forma organizativa de los calpulli aztecas, como manifestación de asentamiento humano, si bien su origen natural se ubica en el derecho público romano, creador de dicha institución e influenciado por la organización de las sociedades comunales griegas denominadas polis ó ciudades.

SEGUNDA.- La institución organizacional griega pasó a formar parte de la organización política romana. Gracias a la influencia de instituciones germánicas posteriormente se daría origen a los cabildos abiertos del derecho español.

TERCERA.- El concepto "municipio", encuentra su origen en el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público, denominado Munia Capere entre los romanos.

CUARTA.- El municipio en la Edad Media, conservó entre los visigodos, la organización y funcionamiento que tenía tal institución en los últimos tiempos del imperio romano y dió origen al Conventus Públicos Visinorum, como asamblea de todos los hombres para atender administrativamente los asuntos del pueblo.

QUINTA.- El primer municipio en el Nuevo Mundo fue fundado bajo el régimen del derecho español, siguiendo la forma tradicional de la institución implantada en España, bajo una organización social dada por la unión de los habitantes mediante lazos de vecindad.

SEXTA.- Durante la Época Colonial, el municipio constituyó la principal organización política de los pueblos españoles, mediante la existencia del cabildo o consejo municipal, implantándose en las tierras conquistadas.

SÉPTIMA.- La institución municipal fue superada por la Intendencia, cuyo control político basado en una centralización del poder, acentuó la intervención de autoridades superiores sobre la actividad autónoma municipal.

OCTAVA.- El municipio en la Colonia, reunió tanto a autoridades como a vecinos notables en calidad de cabildo abierto, para la discusión y deliberación de diversos asuntos comunes a la población, siendo las autoridades las únicas facultadas para la toma de decisiones.

NOVENA.- Durante la Época Independiente Mexicana, los municipios conservan su organización, siendo centro de ideas políticas libertadoras y guardando tal actitud, hasta la promulgación del reglamento provisional político del imperio mexicano.

DÉCIMA.- A partir del movimiento revolucionario, el municipio nace como manifestación de la soberanía radicada en el pueblo y como fundamento de la libertad de las instituciones sociales.

DÉCIMA PRIMERA.- El municipio nace en forma natural como resultado de la unión inconsciente y solidaria de sus miembros y como medio de protección y subsistencia.

DÉCIMA SEGUNDA.- El municipio constituye una agrupación de individuos asentados en un determinado territorio, con un régimen de gobierno, por medio del cual se realizan actividades en beneficio de la colectividad.

DÉCIMA TERCERA.- El artículo 115 constitucional, establece la libertad municipal como base de los derechos de la comunidad organizada, para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia.

DÉCIMA CUARTA.- Es hasta la novena reforma del precepto constitucional, cuando se reconoce al municipio como una entidad autónoma en sus rubros financieros, político y administrativo.

DÉCIMA QUINTA.- En México el municipio es una institución investida de personalidad jurídica y libre; base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

DÉCIMA SEXTA.- El municipio mexicano se encuentra constituido por tres elementos que le son imprescindibles y que a su vez condicionan su existencia; estos tres elementos son la población, el territorio y el gobierno.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El municipio mexicano como autoridad de representación popular, tiene como función inherente a su existencia, la búsqueda de mejores condiciones de vida tanto individual como colectivamente, mediante la persecución de diversos fines comunes.

DÉCIMA OCTAVA.- El municipio mexicano, para conseguir sus finalidades, se encuentra dotado de facultades

constitucionales traducidas en tareas específicas, que buscan la satisfacción de necesidades colectivas por medio de servicios públicos diversos.

DÉCIMA NOVENA.- La enunciación que hace el artículo 115 constitucional respecto de los servicios públicos, debe ser considerada en forma enunciativa más no limitativa en virtud de que las necesidades municipales, varían de una región a otra por factores tanto políticos como sociales, geográficos y culturales, tendiendo todos ellos a la satisfacción social, de manera continua, uniforme, regular y permanente.

VIGÉSIMA.- La satisfacción de la necesidad colectiva por medio de los servicios públicos, no debe considerarse como tarea exclusiva del municipio; es por ello que los requerimientos colectivos pueden satisfacerse por medio de diversas figuras bajo la responsabilidad de diversas personas físicas o morales.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Los servicios municipales, pueden ser objeto de concesión o convenio a entidades no municipales, salvo los referentes a la satisfacción de las necesidades primarias comunales como lo son la seguridad pública, el tránsito, el agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, el señalamiento de calles, los parques y jardines.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- La prestación del servicio público por entidad diversa al municipio, presupone la no capacidad técnica, financiera o humana de la propia institución municipal.

VIGÉSIMA TERCERA.- La necesidad y el buen funcionamiento de los servicios públicos, adquiere cada día más importancia, ya que los ayuntamientos se han convertido en responsables directos de la gestión de tales servicios como función política significativa.

VIGÉSIMA CUARTA.- Los ayuntamientos requieren cada vez de mejores medios, tanto formales como financieros y humanos, para lograr una mayor eficacia de los servicios públicos.

VIGÉSIMA QUINTA.- La eficiencia de los servicios públicos resulta vital en la relación entre ayuntamiento y comunidad, ya que representan el aspecto visible de la administración municipal y es fundamental su papel; entendidos no como fines, sino como medios al servicio de los propósitos de una sana política municipal, que promueva el desarrollo de los individuos y de la colectividad.

VIGÉSIMA SEXTA.- Los servicios públicos dan apoyo y fundamento político a los ayuntamientos, no sólo para recibir ingresos fiscales, sino para legitimar el ejercicio del poder.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- La administración y prestación de los servicios públicos, corresponde originalmente a la autoridad municipal por ser la esencia misma del estado.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El futuro del municipio tenderá a la no exclusividad en la prestación de los servicios públicos, debiendo hacerse necesaria, la participación de entidades privadas como detentadoras del poder económico requerido, para la satisfacción de las necesidades colectivas.

VIGÉSIMA NOVENA.- Por ultimo, con lo expuesto en este trabajo proponemos fortalecer la hacienda municipal, únicamente como el medio, para alcanzar una mayor libertad política y por ende, de decisión en los ayuntamientos que cada día se abren más a la pluralidad ideológica, ya que no es posible seguir concibiendo un "MUNICIPIO LIBRE" sin libertad en su finanzas públicas.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México, 1990
- 2.- Andrade Sánchez, Eduardo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Comentada
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
México, 1993
- 3.- Beatriz Bravo Valdez y Agustín Bravo González
Derecho Romano segundo curso
Editorial Pax-México
México, 1975
- 4.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Los Derechos del Pueblo Mexicano Tomo VIII, Página 309
Editorial Porrúa
México, 1985
- 5.- Carrillo Farreas, Víctor Manuel
Estructura Económica de la Sociedad Mexicana
Editorial UNAM
México, 1972

- 6.- **Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal,
La Administración de los Servicios Públicos Municipales
Guía Técnica N° 9 Instituto Nacional de Administración
Pública
México, 1986**
- 7.- **Diversos Autores
Marco Jurídico General del Municipio
Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de
Gobierno, Talleres Gráficos de la Nación
México, 1985**
- 8.- **Ellul, Jacques
Historia de las Instituciones Jurídicas de la Antigüedad
Editorial Aguilar
México, 1970**
- 9.- **Fraga, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México, 1992**
- 10.- **García Petriz, Jorge
Los Ingresos del Municipio Mexicano
Estudios Municipales N° 22
Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de
Gobierno
México, 1988**
- 11.- **González Uribe, Héctor
Teoría Política
Editorial Porrúa
México, 1977**

- 12.- **Grinberg, Carl**
Historia Universal Daimon
Editorial Daimon
Barcelona, 1979

- 13.- **Historia del Municipio Libre Artículo Ubicado en la Revista**
Estudios Municipales N° 24
Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de
Gobierno
México, Noviembre, 1988

- 14.- **López Chavarría, José Luis**
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Comentada
Comentario al Artículo 115 Constitucional
Editorial UNAM Procuraduría General de Justicia del
Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal
México, 1993

- 15.- **Manual de Servicios Públicos Municipales N° 1**
Gerencia de Comunicación Social del Banco de Obras y
Servicios Públicos, S.N.C. Coedición Instituto Nacional de
la Administración Pública y BANOBRAS
México, 1989

- 16.- **Musacchio, Humberto**
Diccionario Enciclopédico de México Volumen A-D
Andrés León Editor
México, 1990

- 17.- **Ochoa Campos, Moises**
El Municipio y su Evolución Institucional
Editorial Trappade
México, 1987

- **La Reforma Municipal**
Editorial Porrúa
México, 1985

- 18.- **Quintana Roldán, Carlos**
Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al
Artículo 115 Constitucional Estudios Municipales N°. 15,
Centro Nacional de Estudios Municipales
México, 1987

- **El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano**
Tesis Doctoral
Facultad de Derecho, UNAM
México, 1991.

- 19.- **Rendón Huerta Barrera, Teresita**
Derecho Municipal,
Editorial Porrúa
México, 1985

- 20.- **Sánchez Bringas, Enrique**
Comentarios al Artículo 117 Constitucional
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Comentada
UNAM Procuraduría General del Justicia del Distrito
Federal
México, 1993

- 21.- **Serra Rojas, Andrés**
Derecho Administrativo Tomo I, Página 106
Editorial Porrúa
México, 1982

- 22.- **Tena Ramírez, Felipe**
Leyes Fundamentales de México 1808-1987
Editorial Porrúa
México, 1987
- 23.- **Varios Autores**
El Municipio Mexicano
Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de
Gobierno
Talleres Gráficos de la Nación
México, 1985
- 24.- **Varios Autores**
México a Través de los Siglos Tomo V, Página 11
Editorial Cumbre
México

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- I.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,**
Comentada
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM
México, 1985
- II.- **Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios**
Públicos
BANOBRAS
México, 1991
- III.- **Diversas Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales de**
los Estados de la República.