

327309
UNIVERSIDAD del TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 18-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

14
207

PARA EL DESARROLLO TOTAL



HACIA UNA VERDADERA AUTONOMIA
FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS
EN EL ESTADO DE MEXICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
MARIA OFELIA RIVERA MACIAS

ASESOR DE TESIS:
LIC. CESAR GONZALEZ AGUIRRE
CEDULA PROFESIONAL 988651

MEXICO, D.F.

1994

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.

Gregorio Rivera Ramos y Ofelia Macías Avalos

Gracias por haberme dado la vida y con mucho sacrificio las bases para lograr esta carrera. También por el infinito apoyo que me siguen brindando. Los amo y pido a Dios que los cuide y conserve por muchos años. "Del que nos ama esperamos sobre todo un poco de tiempo, lo único en el mundo que el dinero no puede comprar" (G.Cesbron).

Leticia, Gregorio, Javier, Daniel, Miguel Angel, Mario Adán y Mónica:

Gracias por que tuvieron siempre fe en mí y nunca dudaron de la culminación de esta etapa de mi vida: "No hay que apagar la luz de los demás para hacer que brille la nuestra" (Anónimo).

Lic. César González Aguirre

Gracias por todo su apoyo, por los conocimientos impartidos, por la paciencia que me tuvo y, sobre todo, por haber sido exigente cuando me vió flaquear en la elaboración de este trabajo: "Un hombre es bueno cuando hace mejores a los demás" (Proverbio ruso).

Profesores

Gracias por haberme participado sus conocimientos. Un hombre solitario e insolidario es un hombre que, psicológicamente, anda a cuatro patas. Por eso gritaba desgarradamente Miguel Hernández: ¡Ayúdame a ser hombre; no me dejéis ser bestial!. "Yo soy nosotros", dijo genialmente Hegel.

Jorge Amaya Torres

Gracias por ser tan noble y por haberme ayudado en la redacción final de esta tesis; te quiero, admiro y respeto: "El único templo verdaderamente sagrado es una asamblea de hombres reunidos en el amor" (Tolstoi).

Jorge Camacho Muñoz

Gracias por tu amor, por tu entrega incondicional y por haber estado siempre cerca justo cuando lo necesite: "La amistad duplica las alegrías y divide las angustias por la mitad" (F.Bacon).

INDICE

INTRODUCCION

II

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

1.1 ¿Qué se entiende por municipio?	2
1.1.1 Origen del municipio y su concepto	2
1.1.2 Surgimiento de la administración municipal	3
1.2 Historia sociopolítica del municipio hasta 1917	4
1.2.1 Las autoridades locales en el México prehispánico	5
1.2.2 Inicios del municipio en la Nueva España	6
1.2.3 Las instituciones municipales en la Nueva España	10
1.2.4 Los cargos municipales en la época de la Colonia	13
1.2.5 Influencias que se recibieron en el municipio mexicano	15
1.2.6 El municipio en el México Independiente	17
1.2.7 El municipio en la Reforma	19
1.2.8 El municipio durante el Imperio	20
1.2.9 El municipio durante la instauración de la República	21
1.2.10 El municipio durante el Porfiriato	22
1.2.11 El municipio durante la Revolución	23
1.3. Concepción del municipio en la Constitución de 1917	28

C A P I T U L O I I

EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD

2.1 Nivel federal	41
2.2 Nivel estatal	45
2.3 Nivel municipal	47
2.3.1 Situación estructural del municipio	47
2.3.2 Los municipios del Estado de México	55
2.3.3 La administración pública	60

C A P I T U L O I I I

LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO SEGUN SU REGIMEN CONSTITUCIONAL

3.1	Justificación	66
3.2	Análisis del articulado de la <i>Constitución Política del Estado libre y soberano de México</i> en materia de ingresos y egresos	67
3.3	La participación democrática	71
3.4	Prestación de servicios	74
3.5	La hacienda municipal	77

C A P I T U L O I V

LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO Y LA PRESTACION DE SERVICIOS A TRAVES DE LA ULTIMAS DECADAS

4.1	Análisis de los ingresos asignados al Estado de México en la década de 1960 y 1970	85
4.2	Década de 1980	89
	4.2.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	89
	4.2.2 Programas estratégicos regionales y planeación estatal y municipal.	92
4.3	El municipio en 1990	101
	4.3.1 Análisis de los ingresos asignados al estado	101
	4.3.2 Aumento en la demanda de servicios públicos con el pago de derechos	105

C A P I T U L O V

PERSPECTIVAS DE SOLUCION

5.1	Propuestas de reformas a las constituciones, tanto de jurisdicción federal como estatal	114
	5.1.1 Propuesta de reformas a la constitución federal.	115
	5.1.2 Reformas a la <i>Constitución Política del Estado libre y soberano del Estado de México</i>	117
5.2	Reforma a la Ley orgánica municipal del Estado de México	117
5.3	Organización municipal	117
	5.3.1 Consideraciones generales	117
	5.3.2. Alternativas de organización	121

5.4 Reformas a la <i>Ley de hacienda municipal del Estado de México</i>	127
5.5 Profesionalización de la carrera política administrativa en la esfera municipal	127
5.6 Logros que obtendría el municipio y los ciudadanos con lo señalado	128
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	134

I N T R O D U C C I O N

Las razones que me motivaron para estudiar este tema son tres:

- El haberme dado cuenta de la situación política, técnica, administrativa y de pobreza por la que atraviesan los municipios de los distintos estados de la República. Es una necesidad imperiosa que los municipios logren un poder real económico y de decisión para lograr municipios fuertes e independientes que puedan prestar los servicios públicos necesarios a sus habitantes.
- Al estudiar la Licenciatura en Derecho me percaté que es necesaria la estructuración de un marco jurídico adecuado, corrigiendo faltas existentes y proporcionando una mayor capacidad de acción, para salir adelante en el problema señalado. Creo que es la modesta, pero importante, colaboración que el jurista puede aportar a la solución de los problemas municipales.
- Finalmente, la coyuntura actual del país. México, después de un largo proceso de casi tres años, ha organizado un tratado comercial con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. El Gobierno de México, encabezado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, ha insistido sistemáticamente en que las empresas mexicanas entrarán a un nuevo escenario comercial que les afectará en sus estrategias, sus formas de operación y su cultura organizacional. La administración pública a nivel federal, estatal y municipal no será la excepción. Si se menciona la modernización del país, es de suma importancia que ésta se refleje en las esferas administrativas; es decir, que las actuaciones de estos niveles también deben quedar adaptadas a los cambios que requiere este nuevo México nuestro.

La trascendencia de este trabajo radica en la importancia del municipio: es la célula básica de la federación. Y tiene primordialmente las siguientes funciones:

Obligación de satisfacer las demandas de servicios públicos en óptimas condiciones; incrementar de manera definitiva sus estándares de servicios a la comunidad; incrementar la calidad de vida social, política y económica de sus habitantes; elaborar programas perfectibles de carácter organizacional; y, finalmente, su actuación deberá ser dinámica y permanente tomando en cuenta a todos los sectores que integran el municipio.

La investigación que voy a desarrollar considerará los siguientes elementos:

- Génesis del municipio, situaciones que enfrentó y tipos de organización que se generaron.
- El municipio en la actualidad, situación estructural y marco jurídico.
- Ingresos del municipio en el Estado de México, según su régimen constitucional, y consecuencias que se derivan del cumplimiento de las obligaciones que corresponden al ayuntamiento.
- Visión histórica de esta problemática en las tres últimas décadas.
- Y, finalmente las perspectivas de solución. Aquí quiero llegar, deseo proponer reformas jurídicas para que el municipio sea más eficiente y se intensifique su proceso de modernización y transformación hasta lograr que sea considerado como una institución financiera autónoma.

Espero que este planteamiento sea un pequeño apoyo para el crecimiento equilibrado y armónico de los municipios y se vayan haciendo realidad los principios de justicia, equidad y democracia que tanto necesita la nación.

C A P I T U L O I
ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

1.1 ¿Qué se entiende por municipio?

Etimológicamente la palabra municipio deriva del latín *municipium* (singular), y ésta de *munus*, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de *capio, capere* que a su vez quiere decir tomar, adoptar.

Uniendo estos elementos puede afirmarse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de una forma más específica, tomando en cuenta la raíz latina de *munus*, se relaciona con las obras públicas y militares, como son las de construir caminos, efectuar excavaciones, fortificaciones, edificios, etc. Por lo que de acuerdo con el concepto ya expuesto, asumir el cargo del munícipe implicó ocuparse de las necesidades físicas del lugar en el cual se encuentran los habitantes de la comunidad.

En la época romana el edil o concejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, casas y calles de la ciudad; en razón de ello se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o bien, se le daba el nombre de edil, que viene de la voz latina: *ædillis*, y ésta de la voz *ædes*, la cual significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentadas.¹

1.1.1 Origen del municipio y su concepto

En principio podemos decir que existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio.

La primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural; es decir, de las necesidades del grupo humano.

¹ CNEM, El municipio mexicano, p.79.

La segunda es la positivista, según ella, el municipio es producto directo de la ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.

Respecto al concepto existen diversas definiciones. Gabino Fraga señala que el municipio es la descentralización de los servicios públicos. Otros juristas han afirmado que para considerar a una población como municipio sólo es necesario poner un límite al número de habitantes. Moisés Ochoa Campos, por su parte, señala que existen dos tipos de municipios:

- a) El natural, considerado como el agrupamiento humano dentro de una área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos.
- b) El político, donde existen instituciones oficiales con funciones de servicio; es decir, cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos.

El municipio es, pues, una comunidad natural necesaria y no sólo un producto puramente legal, dice Sergio Francisco de la Garza, y añade: Es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma puede pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo el municipio es anterior al Estado.

Concluyendo, se le define como la forma de división territorial interior de cada estado que constituye una célula de administración y organización política.

1.1.2 Surgimiento de la administración municipal

Esta surge junto con las ciudades, las cuales nacieron antes que los estados y las naciones. Por lo anterior, no puede pensarse que las primeras ciudades hayan sido

municipios, porque no cumplían con requisitos tales como ser reconocidas por un Estado o contar con un gobierno representativo.

Sin embargo, es importante advertir que el municipio no siempre estuvo ligado a la administración de las ciudades, sino que, de acuerdo con la historia, en épocas muy antiguas existió un municipio de carácter agrario.

Por lo que se refiere al nacimiento de los centros urbanos, podemos encontrar también diferentes teorías, una de las aceptadas señala que algunas ciudades primitivas necesitaban un sistema de gobierno, así como una serie de leyes, para administrar los bienes y servicios que ofrecían a sus habitantes, así como también para regular la vida social de los mismos.

Por lo que fue allí, en estas ciudades, donde se sembró la semilla que siglos más tarde fructificaría en diversos sistemas municipales, entre ellos el griego y el romano, los cuales tienen una importancia vital en los regímenes occidentales, entre los que se encuentra el de nuestro país.

A partir del surgimiento de esos sistemas de gobierno las ciudades evolucionaron notablemente.²

Con respecto al surgimiento del municipio en nuestro país, podemos iniciar su estudio analizando esta figura jurídica en sus diferentes etapas y épocas.

1.2 Historia sociopolítica del municipio hasta 1917

La compleja trama de características que define a nuestro país, reflejada en una gran diversidad de regiones donde muchas veces, de municipio a municipio, se presentan condiciones diferentes de vida, rango cultural y composición social, hace indispensable conocer el antecedente histórico que explique la organización

² Ibid., p. 80.

municipal.

Conocer y comprender el desarrollo del municipio y el papel que ha desempeñado en el tiempo y en el espacio, dentro de nuestro sistema federal de gobierno, permitirá, a su vez, tener una visión amplia y una perspectiva de cambio sobre lo que deberá ser el municipio en el futuro.

1.2.1 Las autoridades locales en el México prehispánico

Un sistema de administración comunitaria azteca, el *calpulli*, subsistió durante el dominio colonial. Según algunos autores, era una especie de municipio rural primitivo con algunos rasgos comunes del municipio actual:

- a) Era una población con una área territorial delimitada,
- b) tenía una autoridad y
- c) había un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden.

El primer esbozo definido de gobierno municipal podríamos decir que aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del *calpulli*. Los pueblos aztecas se encontraban divididos en secciones (*calpulli*), a los que correspondían tierras denominadas *calpulle*. Al frente de cada *calpulli* existía un *calpullec*, *chinacallec*, o jefe de barrio de la ciudad.³

A los *chinacallec*, los habitantes del *calpulle* les labraban una tierra 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 que defendía y amparaba a los habitantes del mismo.⁴

³ *Ibid.*, p. 77.

⁴ *Ibid.*, p. 87.

como:

- a) El *teachcauhuna*, especie de alcalde encargado de la administración;
- b) el *tecuhlli*, jefe de la partida militar;
- c) los *tequitlatos*, directores de los trabajos comunales;
- d) los *calplizquez*, encargados de recaudar los tributos;
- e) los *centectlapixque*, policías elegidos por los vecinos.⁵

1.2.2 Inicios del municipio en la Nueva España

En su *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Bernal Díaz del Castillo, refiere que después de la llegada de Cortés a las costas de *Calchiuacan*, actual Estado de Veracruz, un grupo de parientes y amigos de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba y en aquel entonces comandante en jefe de Cortés, se empeñaban en que todos los que con Cortés habían llegado a las costas de México se regresaran a la isla, una vez hechos los rescates que ya consideraban suficientes para haber justificado su aventura.

Era el rescate lo que les movía, el oro, sobre todo el que ya habían acumulado, y no el deseo de poblar, por lo que entre otros argumentos, alegaban que Cortés no tenía autorización para hacer poblamientos ni para seguir adelante en la empresa de la conquista.

Cortés, con sus compañeros más cercanos, entre ellos Alonso Hernández Portocarrero, Pedro de Alvarado, Cristóbal de Olid, Alonso de Avila, Juan de Escalante, Francisco de Montejo y el propio Bernal Díaz, dieron un gran paso en política, paso que les daría la legalidad para ir al encuentro del poderoso Moctezuma: Los conquistadores españoles fundan el primer municipio y cabildo formados en México, a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la

⁵ *Ibid.*, p. 87.

Veracruz, el 22 de abril de 1519.⁶

Esta fundación no obedeció al deseo de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar, sino para investir a Cortés de autoridad para realizar la conquista de México, que le había sido retirada por Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, en los incidentes que precedieron a su partida a La Habana.

Una vez creada la autoridad de la Villa Rica de la Veracruz, Cortés, viendo en el ayuntamiento al representante del emperador en las nuevas tierras, le entrega sus deficientes poderes, y es nombrado, a su vez, justicia mayor y capitán general. De esta forma se independiza de Velázquez, quedando eximido de la obligación de cumplir sus órdenes y también legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista.

Así nació, de manera formal, el primer ayuntamiento de la América Continental, en un acto legalista de Cortés, apoyado en la unánime voluntad de sus acompañantes, y para el propósito de independizarse de la autoridad de Velázquez, "hasta que su majestad otra cosa mandase".⁷

La imprecisión de Bernal Díaz en la fecha de la fundación hace que los historiadores no concuerden en el día en que se constituyó el ayuntamiento: unos dicen que fue el Viernes Santo, 22 de abril de 1519; otros, que el 3 de mayo del mismo año. Pero el hecho firme es que, a partir de este acto jurídico, se inicia la legislación municipal que dio vida a esta institución durante el virreinato y que llega hasta nuestros días, con toda la tradición que se tuvo en las ciudades griegas y romanas y se consolida en las comunas españolas.

El proceso del nacimiento y desarrollo del municipio en México, durante la Colonia, podrá entenderse mejor al considerar lo acontecido en el Valle de México a la

⁶ *Ibid.*, p. 93.

⁷ *Ibid.*, p. 94.

llegada de los españoles al mando de Cortés.

El primer municipio del valle, el de Coyoacán, fundado en 1521, se trasladó en 1524 a la que sería la ciudad de México.

En un principio la autoridad municipal fue muy extensa. Abarcaba casi toda el área conquistada en esos primeros años y dejaba fuera, con límites no muy precisos, el área de influencia en Veracruz, primer ayuntamiento en tierras mexicanas, y el de los municipios de Antequera, San Luis Potosí, Zacatula y Pánuco, periféricos al de México.

El gobierno español empezó con el autoestablecimiento del consejo municipal, éste eligió a Cortés 'gobernador y principal de justicia del país', títulos que se confirmaron en real cédula de 1522.

La principal institución política en los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal. Establecer ésta era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial.⁸

Una vez destruida la gran Tenochtitlán, Hernán Cortés y su primo Juan Altamirano se adueñaron del Valle de Toluca; conquistadores como Antonio Calcedo, Juan de Jaramillo, Cristóbal Hernández y Juan de Sámano, recibieron en encomienda las tierras de Texcaltítlán, Jilotepec, Malinalco y Zinacantepec respectivamente.

La Nueva España fue gobernada desde la ciudad de México por gobernadores reales y enviados. Este sistema duró hasta 1529, año en que se estableció la primera audiencia.

En 1535, el virrey Antonio de Mendoza dividió el territorio del ayuntamiento en alcaldías mayores: Chalco y Ameca, Tlayacapan y Costepec, Otumba, Ecatepec, Sultepec, Zacualpan, Temascaltepec, Malinalco, Metepec e Ixtlahuaca y los corregimientos de Toluca y Texcoco. Después de este año los asuntos de gobierno fueron manejados por el

⁸ *Ibid.*, p. 95.

virrey, en tanto que la audiencia continuó como tribunal supremo y cuerpo consultivo.

A los dos años de consumada la conquista llegaron a Texcoco los misioneros franciscanos Juan de Ahora y Pedro de Gante estableciendo la escuela de san Antonio de Padua.

En 1524 llegaron a esa misma población los doce frailes encabezados por Martín de Valencia. Entre las casas religiosas construidas por los franciscanos se encuentran las de Texcoco, Otumba, Tlalmanalco, Cuautitlán, Tepozotlán, Tlalnepantla, Toluca, Zinacantepec, Metepec y Calimaya.

Otras órdenes fueron las de los dominicos, que llegaron al estado en 1526, al frente de Fray Tomás Ortiz, estableciéndose en Tepetlaoxtoc y Amecameca; en 1523, los agustinos llegan a Malinalco y desde ahí administran el Santuario de Chalma y el monasterio de Ocuilán.

Los jesuitas se instalaron un corto tiempo en Huixquilucan, para después trasladarse a Tepozotlán. Pertenecieron a esta orden Las Prietas y La Gavia.

La situación económica del Estado de México durante la época colonial estuvo sujeta a la producción agrícola y cultivo de la caña de azúcar; a la explotación de minas de plata y oro en Temascaltepec, Sultepec, Valle de Bravo, Tlaltaya, Amatepec y Zacualpan; a las haciendas pulqueras de Otumba y Texcoco; de los obrajes instalados en San Felipe del Obraje, Texcoco y Sultepec (lana), Toluca (jabón), Valle de Bravo (arreas para bestias), Almoloya de Juárez (sillas de montar), Sultepec, Temascaltepec, Tejuplco, Calimaya, Tenancingo (empuntado de rebozos), Capulhuac, Mexicaltzingo y Acambay (transportación de mercancías).

Los tres siglos de dominación colonial se caracterizaron por la extrema pobreza, pero sobre todo, por la injusticia.

El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales: gobierno (administración civil), justicia, militar, hacienda y eclesiástica. Estas ramas tenían jurisdicciones no siempre equivalentes y a veces bastante diferentes.

Después de los años 20 en el siglo XVI, perdieron importancia las divisiones municipales. En el período 1550-1570 la Nueva España fue dividida en cuarenta provincias encabezadas por un alcalde mayor. En el Valle de México se encontraban las provincias de Cuautitlán, Texcoco, México y Chalco. De hecho estas provincias recuperaban en cierto sentido la extensión de los señoríos indígenas más importantes del valle a la llegada de los españoles: El tecpaneca para Cuautitlán, el acolhua para Texcoco, el específicamente mexica para México y el chalca y xochimilca para Chalco.

A partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las alcaldías mayores que, en número de ciento veintinueve para la Nueva España, constituían las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido su territorio.

En el espacio del actual Distrito Federal se encontraban parte o casi la totalidad de las alcaldías mayores de Coyoacán, Chalco, Mexicaltzingo, Xochimilco y Tacuba.

Dentro de la cuenca de México estaban Gustitlán, San Cristóbal Ecatepec, Teotihuacan, Texcoco, Zumpango de la Laguna y Coatepec.

En 1786 se modificó la organización del gobierno colonial con la creación de Intendencias. Las alcaldías mayores fueron redesignadas partidos o subdelegaciones, pero sus funciones casi no se modificaron. La ciudad de México quedó incluida en la Intendencia de México.⁹

1.2.3 Las instituciones municipales en la Nueva España

El municipio en la Nueva España tuvo funciones judiciales, administrativas y

⁹ *Ibid.*, p. 96.

legislativas.

Las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad garantías de seguridad y bienestar. A los alcaldes ordinarios, por ejemplo, en ausencia del gobernador o lugarteniente, se le daban atribuciones de atender, en primera instancia, negocios de justicia en lo civil y en lo criminal, así como en pleitos de indios con españoles, en cuyo caso podían "...determinarlos definitivamente". Lo mismo se hacía con los alguaciles, brazos de la justicia de los alcaldes ordinarios, a los cuales podían nombrar "...con que den residencia al tiempo que las justicias".¹⁰

En el aspecto administrativo, las funciones municipales eran más específicas:

- a) El cuidado de las obras públicas, como las casas del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otros;
- b) el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abastos;
- c) el cuidado del disfrute común de pastos y montes;
- d) el corte y plantación de árboles;
- e) el remate de derechos por venta de carne y pan;
- f) y el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, y otros de singular jurisdicción.

Por lo que respecta a negocios de la administración, afirma Ingram Priestley, el cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos (tales como fijar los precios de los productos, salarios y recaudación de tributos locales), la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública. Todas estas atenciones de la municipalidad fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no

¹⁰ Ibid., p. 101.

judiciales por una cédula de 1535; las administraba directamente el ayuntamiento o las daba en arrendamiento, con cuyos productos hacía el gasto público sin gravar a los vecinos. Sólo cuando estos productos no bastaban, se recurría a los arbitrios, que solían consistir en sisas, derramas y contribuciones; o bien en concesiones que hacía el rey a algunas municipalidades de lo que a él tocaba en tributos.

Los propios eran bienes rústicos o urbanos, en el caso de los segundos, en todo trazo de nueva población se dejaba en la plaza un lugar donde el municipio pudiera construir tiendas para arrendamiento; y en el de los primeros, al fundarse el poblado se dejaban tierras, solares, dehesas para tal usufructo, siempre sin perjuicio de terceros.¹¹

Instituciones muy antiguas de previsión social, inherentes al municipio, fueron:

- a) El pósito, especie de seguro agrícola para prevenir los daños ocasionados por la pérdida de las cosechas u otra calamidad pública, frecuente por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones. Este fondo corría al cuidado del ayuntamiento mediante una junta integrada por un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario o mayordomo; junta que debía ser nombrada en el mes de diciembre de cada año, para entrar en funciones el primero de enero siguiente.

- b) Las alhóndigas, eran almacenes para guardar granos y mercancías diversas para el comercio directo de productor a consumidor, sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizara para el consumo doméstico. El origen de esta institución es netamente virreinal, es decir colonial mexicano, y se dio

¹¹ *Ibid.*, p. 103.

como respuesta a la frecuente escasez de víveres en la capital del virreinato, porque los comerciantes e intermediarios acaparaban los granos para hacer subir los precios. El ayuntamiento carecía de recursos para remediar ese mal. La institución tuvo bastante éxito en otras ciudades de la colonia española en América.¹²

Con respecto a las funciones legislativas, basta decir que las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior; aunque debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las audiencias y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

1.2.4 Los cargos municipales en la época de la Colonia

El régimen municipal más tipificado y completo fue el de la ciudad de México, su ayuntamiento estuvo formado por los siguientes funcionarios:

- a) Alcalde mayor,
- b) un mayordomo,
- c) un escribano,
- d) dos alcaldes comunes y
- e) ocho ediles.

Se puede afirmar que una planilla semejante existía en cada municipio de la Nueva España. En esta época los municipios sufrieron constantes acomodaciones ya que al principio estaban formados por cabildos cuyos integrantes eran electos por el pueblo, luego este sistema de carácter democrático fue sustituido por el cacicazgo, de tal manera que por mucho tiempo los cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban de padres a hijos.

El cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda, o se obtenía por

¹² Ibid., p. 104.

concesión del rey.¹³ Pero para ser regidor se necesitaba además cumplir con toda una serie de requisitos, tales como:

- a) Mostrar ser apto,
- b) residir en el mismo lugar,
- c) ser de raza blanca y
- d) ser aristócrata con edad mínima de 18 años.

Todas estas disposiciones favorecían a los de las clases privilegiadas, que no eran otras que las de los españoles.¹⁴

La Real Junta Municipal, que se encargaba de administrar el erario del municipio, estaba a su vez integrada por:

- a) El escribano, especie de notario que estaba encargado de asentar en un libro especial todos los acuerdos y discusiones del cabildo. Otra de sus funciones fue autorizar las copias y las actas que solicitaban los jueces y los delegados. Este puesto público podía venderse a cualquier persona, pero sólo con la autorización del rey a través del Consejo de Indias.
- b) Regidores honorarios, cuyo objeto era supervisar a los regidores que habían comprado sus cargos. Este oficio se impuso en los últimos años de la dominación española, eran elegidos por los demás y uno de los requisitos para ostentar el cargo era el que no tuvieran ningún parentesco con aquellos que vigilarían. Tenían, además, funciones civiles y penales así como fiscales, la cual fue tener la presidencia del Tribunal de Fiel Ejecutoria.¹⁵

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 106.

¹⁵ *Idem.*

Por otra parte, los cargos de los cabildos en la Nueva España eran:

- a) Alférez Real,
- b) Alguacil Mayor,
- c) Depositario General,
- d) Contador Mayor de Menores,
- e) Procurador General,
- f) Procurador Mayor de Pobres,
- g) Obrero Mayor,
- h) Juez de Carros,
- i) Diputado de Fiestas y
- j) Juez del Collseo.

Pero nuevos tiempos se avecinaban: el 27 de octubre de 1810, bajando de la sierra que divide a México de Michoacán apareció entre el Oro y Temascalcingo una muchedumbre comandada por Miguel Hidalgo. Pasaron por San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca, hasta llegar a Toluca, siguiendo el rumbo de la ciudad de México y en el punto denominado Monte de las Cruces se dio la celebre batalla del día 30. Triunfantes llegaron a Cuajimalpa, en donde Hidalgo determinó dar marcha atrás. Tomando el camino de Querétaro, en las inmediaciones de Aculco, se enfrentó al ejército de Calleja y tras su derrota se dirigió a Celaya... algo nuevo comenzaba a surgir.

1.2.5 Influencias que se recibieron en el municipio mexicano

Durante el nepotismo ilustrado -surgido a mediados del siglo XVIII- se dio, en los municipios europeos, una centralización administrativa y fiscal absoluta. Este modelo se copió en la Nueva España, ya que el municipio mexicano de esa época padeció esa centralización; por lo que en la Nueva España existieron los visitadores generales, que en la Roma imperial se denominaban causantes públicos. Manejaban a su antojo la administración y rentas de los municipios que les asignaban; para ello contaban, entre

otros funcionarios, con el Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes.

En esta época, en Europa, se trató de centralizar aún más el poder real, por lo que los reyes crearon la Real Ordenanza, que se encargaba de nombrar a los intendentes del ejército en cada pueblo, villa o ciudad. Sin embargo, a partir del último cuarto del siglo XVIII, el poder de los reyes comenzó a resquebrajarse.

Durante el reinado de Jorge III de Inglaterra, por ejemplo, los Estados Unidos de América lograron su Independencia. De esta forma, no sólo se desprendió una porción del suelo americano del dominio europeo, sino también nació la primera república.

A la Revolución francesa, en materia municipal, se debe una renovación de las corrientes. Su influjo fue saludable al expedir la ley del 14 de diciembre de 1789, la cual afirmó en Francia la existencia de un poder municipal con atribuciones específicas. Junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, por lo que éste es un importante antecedente en la actividad liberadora de los cabildos coloniales.

En México, la Revolución francesa, se reflejó en el orden municipal porque inyectó razones al movimiento precursor de la Independencia, que enarbolara la bandera de la soberanía popular con la actitud asumida por el ayuntamiento de la capital en 1808.

Con respecto a lo anterior, debemos afirmar que estos acontecimientos, la Independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución francesa, tuvieron gran influencia en las municipalidades modernas, entre las que se cuentan las de México.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, p. 107.

1.2.6 El municipio en el México Independiente

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

Sin embargo, no hubo cambios substanciales 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 día 31 de enero de 1824 en la ciudad de México. *Las Constitucionales de la República Mexicana*, promulgadas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, sirvieron de preámbulo a las leyes constitucionales de la ya citada república.

En estas siete leyes constitucionales de la República mexicana, la sexta ley, titulada *División del Territorio de la República y Gobierno interno de los Pueblos*, es en relación con el municipio la más completa del siglo XIX. El artículo primero y las fracciones de la 16 a la 23 hablaban de los ayuntamientos en los siguientes términos:

Artículo 1º. La República se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general; durará cuatro años y podrá ser reelecto.

Fracción 17. Para ser reelecto se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Natural o vecino del departamento.

III. Mayor de treinta años.

IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos mil pesos anuales.

Fracción 18. Toca a los prefectos:

I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

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

Fracción 19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: Durará dos años y podrá ser reelecto.

Fracción 20. Para ser subprefecto se necesita:

- I. Ser ciudadano.
- II. Vecino de la cabecera del partido.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Fracción 21. Habrá ayuntamientos en las capitales del departamento, en los lugares en que los había en el año de 1801 y en los puertos cuya población llegue a cuatro 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.

Fracción 22. 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, de acuerdo con los gobernadores respectivos, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Fracción 23. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

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

Un aspecto muy importante, que no se consideraba, era el de la autonomía del ayuntamiento. Todos los funcionarios estaban sujetos a la autoridad de los subprefectos y prefectos.

El 20 de marzo de 1837 se suprimen los ayuntamientos, remplazando a los alcaldes por jueces de paz subordinados a los subprefectos y prefectos, y aparecen los apoderados de los pueblos.

Por lo que se refiere a los fondos municipales, la primera legislación del México

Independiente es la *Ley de Arbitrios* de 1848.

1.2.7 El municipio en la Reforma

El 25 de junio de 1856 se expidió la *Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas*, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles se adjudicaban en propiedad por el valor correspondiente a la renta que en esa fecha pagaran, capitalizándolas al 6% anual.

Con este motivo los ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados propios, obteniendo a cambio capitales impuestos sobre las fincas. De esta forma los municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la Colonia. Ese estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857.

En el proyecto de la constitución de 1857 figuraba en el artículo 120 un proyecto que limitaba a los estados y municipios la formación de su propia hacienda y decretar contribuciones directas, las indirectas se reservaban a la federación. En el mismo proyecto se establecía que las municipalidades, de acuerdo con su colegio electoral, podían decretar obras y medidas fiscales para realizarlas.

En la constitución del 5 de febrero de 1857, ya aprobada, no figuró ninguno de estos proyectos, ni se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, a excepción de que en el artículo 72 se daba facultad al Congreso para el arreglo interior del distrito y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Sin embargo, en el artículo 31, fracción XX, se establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esto significaba que los municipios podían exigir impuestos para su

funcionamiento y de esa forma tener su hacienda propia y cierta independencia económica.

En vísperas de la Guerra de Reforma, el Estado de México fue escenario de la lucha entre conservadores y liberales. El General José María Cobos tomó Villa del Valle y saqueó el pueblo de Amanalco pero fue más tarde batido en Tianguistenco. En represalia fusiló a varios regidores del ayuntamiento de Capulhuac. En 1861 las partidas de Buitrón, Zuloaga y Márquez capturaron y fusilaron a Melchor Ocampo, Santos Degollado y Leandro Valle, los dos últimos en la Marquesa y el Monte de las Cruces respectivamente.

El 24 de enero de 1861 se decretó la cesación del cobro de alcabalas, del derecho de traslación de dominio y también se derogó la pauta de comisos en el Distrito Federal. El 22 de marzo del mismo año se suspendió la contaduría de propios, pasando sus atribuciones a la Dirección General de Fondos de Beneficencia.

Al triunfo transitorio de los conservadores, el Estado de México se convirtió en prefectura política a cuyo frente estuvieron seis jefes reaccionarios. En el curso de la guerra lucharon contra los franceses e imperiales Ignacio Manuel Altamirano, J. Trinidad Macario Murgía, los jóvenes Maya y Tzilzilica, Manuel Saavedra, Manuel Alas, José María Hernández, el cura Nicolás González, León y Simón Guzmán, Leocadio López, Felipe Sánchez Solís y Gumersindo Mendoza.

1.2.8 El municipio durante el Imperio

La intervención francesa iniciada en 1862 dio origen al establecimiento de una monarquía moderada hereditaria.

No obstante que existía un régimen legal encabezado por Benito Juárez, quien era Presidente Constitucional de la República, Maximiliano de Habsburgo aceptaba la corona de México el 10 de abril de 1864, ofreciendo establecer instituciones liberales y

otorgar un régimen constitucional. En esas condiciones Maximiliano expidió un año después, el 10 de abril de 1865, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, reflejo del proyecto de constitución que desde Miramar habían elaborado el archiduque y algunos mexicanos de ideas conservadoras.

Durante el imperio el país quedó dividido en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades. Los departamentos eran administrados por prefectos imperiales, auxiliados por un Consejo de Gobierno, y tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los distritos por subprefectos y los ayuntamientos por alcaldes.

En el lapso del imperio, cuatro años, se dictó -el 1º de noviembre de 1865- la *Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal*. Ella declaraba como bienes propios de los ayuntamientos los censos, las rentas y pensiones de agua, las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento mientras no se desamortizaran, los mercados, las alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Y estableció un derecho adicional que no podía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución, que en la misma municipalidad se cobrara para el erario general.

1.2.9 El municipio durante la instauración de la República

El 15 de julio de 1867 Benito Juárez, quien no obstante el Imperio nunca dejó de actuar como Presidente de la República Mexicana, restablece el gobierno en la capital del país. Con ello cobra nuevamente plena vigencia la constitución de 1857 y los municipios vuelven al régimen anterior.

En 1869 el Presidente Juárez decretó la erección de los Estados de Hidalgo y Morelos. Y sólo un año más tarde, al promulgarse la nueva constitución local, se define el territorio del Estado de México comprendiendo los distritos de Chalco, Cuauhtitlán,

Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Tenango del Valle, Tenancingo y Texcoco.

El 13 de enero del mismo año se autorizó a los ayuntamientos de los puertos a cobrar el 3% adicional sobre los derechos de importación, destinando las ganancias a fines de beneficencia y salubridad. El 1° de marzo de 1872 se fijaron los derechos de portazgo en un 12 % sobre el valor de las mercancías no cotizadas, destinándose el 28% de éste al municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la federación.

Y el 2 de agosto de 1878 la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo reconociendo los bienes propios de los ayuntamientos como sigue:

Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrios. Ambos son aquellos bienes que sirven a los municipios para subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos, como las casas del cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios los bienes que en determinadas circunstancias se arbitria el común.

1.2.10 El municipio durante el Porfiriato

En esta época del gobierno del general Díaz los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, las cuales recibieron los nombres de Partido, Distrito y Prefectura, a cargo de prefectos o jefes políticos en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

Para el año de 1883 se suprimieron las alcabalas en que tenían participación los municipios, sea en forma de impuestos, decretos o adicionales. Tres años después se reformó la constitución política para consolidar la extinción de las alcabalas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de mercancías en la circulación interior.

En 1897 se decretó la *Ley general de Ingresos de las municipalidades de la*

República mexicana. Ella establecía que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

El siglo XX sorprendió al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz. En esta época los municipios existieron sólo de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad.

Esto se reflejó más contundentemente en la ley que promulgó el general Díaz en 1903, dos de sus artículos principales son:

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

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

En 1909 Andrés Molina Enríquez, que nació en Jilotepec, escribió *Los grandes problemas nacionales*. Allí critica al latifundismo y al nacionalismo mestizo y su libro se convierte en un documento precursor de la Revolución. Movimiento en el que luchaban por el cambio dos grupos: el del norte, al frente de Francisco I. Madero, que propugnaba el cambio político (*Sufragio efectivo, no reelección*); y el del sur, con su principal caudillo Emiliano Zapata, que buscaba la restitución de las tierras a los pueblos (*La tierra es de quien la trabaja*).

1.2.11 El municipio durante la Revolución

Una de las causas principales que dio origen al movimiento revolucionario de 1910 fue que, durante la época porfirista, la constitución política de 1857 no era respetada íntegramente a pesar de ser el fundamento legal del gobierno dictatorial del general Díaz.

Al respecto, es importante señalar que el artículo 109 ya establecía que la base de

la división territorial y de la organización política de los estados debería ser el municipio libre; pero como se sabe, durante el gobierno porfirista el municipio casi desapareció de la organización política mexicana.

La autonomía municipal fue sostenida insistentemente por los grupos opositores a Díaz, por ello en sus programas y planes revolucionarios fue consagrada como principio básico. De estos programas políticos sobresale el del Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Flores Magón, que, en su proclama política del 1º de julio de 1906, consagra la libertad municipal. Entre los artículos del programa liberal cabe destacar dos: el artículo 45 relativo a la supresión de los jefes políticos y el artículo 46 referente a la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder.

La Revolución habría de propalarse por todo el país atendiendo al llamado del Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910. En el apartado de las consideraciones expresaba:

La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna". Añadiendo más adelante: "Las cámaras de la unión no tienen otra voluntad que la del dictador, los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Durante el corto período de gobierno de Francisco I. Madero diversos grupos se manifestaron en su contra, algunos de ellos otorgaron gran importancia a los asuntos del municipio, como el grupo comandado por Pascual Orozco, quien el 25 de Marzo de 1812 proclamó en Chihuahua el *Pacto de la Empacadora* que contenía dos puntos concretos sobre el régimen municipal:

- La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos.
- Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.

En 1911 Don Luis de Cabrera escribió dos documentos, ambos publicados en 1921 en la compilación de escritos titulada *Obras políticas de Lic. Blas Urrea*, donde afirma que para elegir a las autoridades municipales el sufragio debe ser universal y directo. Estimaba la necesidad de cambiar el sistema que prevalecía durante la dictadura de Díaz y hacer que los poderes gozaran de independencia, entre éstos el municipal. Señala a Madero que existe una relación íntima entre las necesidades políticas y las económicas. Esto es particularmente importante para la vida del municipio, en virtud de que si no cuenta con autonomía económica será muy difícil que logre su independencia política.

También los grupos zapatistas daban importancia al municipio como parte de la organización del gobierno. El 2 de febrero de 1912, en el *Plan de Santa Rosa*, aluden al municipio en materia electoral:

Artículo 4º. La Ley electoral penará con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con el tiempo suficiente las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que con artimañas burlen el voto.

Tiempo después, al triunfar Don Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914, publicó en Veracruz un decreto que constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la constitución de 1917. El texto del decreto es el siguiente:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 en los siguientes términos:
Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado... El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas, no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.

Al triunfar Don Venustiano Carranza, y ya como primer jefe del Ejército

Constitucionalista, convoca en 1916 al Congreso Constituyente de Querétaro, en el que se sostuvo enconado debate sobre el municipio. Allí se discutieron varias concepciones del municipio libre y se indicó que sin independencia económica no podría existir autonomía política. Precisamente este punto fue el que dividió a los participantes, ya que el texto carecía del elemento indispensable de la autonomía financiera. Para percibir algunas de las diferencias, ofrecemos a continuación el texto del proyecto y el texto aprobado.

**Análisis del proyecto y del texto aprobado en la *Constitución de 1857*
a manera de Derecho comparado**

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su 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 los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

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

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- III. 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 sus necesidades.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su 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 los 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 un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

1.3. Concepción del municipio en la constitución de 1917

Moisés Ochoa Campos define al Municipio de la siguiente manera:

El Municipio es la asociación de vecindad:

- Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- asentada en un territorio delimitado;
- con derecho a un gobierno propio, representativo y popular;
- y reconocida por el estado con base de su organización política y administrativa.

Este tiene las siguientes finalidades:

- Garantizar la seguridad de su territorio,
- garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos,
- y garantizar la justicia municipal.

Es importante iniciar este apartado señalando esta opinión porque la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* coloca al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

También debemos señalar que el texto original del artículo 115 aprobado en 1917 ha sido reformado y adicionado en diferentes ocasiones:

- La primera reforma fue propuesta por el general Alvaro Obregón el 16 de mayo de 1928. Buscó reducir el número de representantes populares de la Cámara de Diputados. Las ventajas que trajo dicha reforma se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1° De índole moral, ya que siendo menor el número de representantes, su

selección se facilita y puede elegirse gente más preparada. Esto aumenta la conciencia de sus responsabilidades y ayuda a la cuidadosa discusión de sus credenciales eliminando los dictámenes globales, que han violado en muchos casos el sufragio.

2ª De eficiencia, porque en una asamblea numerosa el proceso de las labores resulta mucho más lento y deficiente.

3ª De orden económico, pues la reforma redujo aproximadamente en dos millones el presupuesto de egresos.

- Más adelante, el 16 de noviembre de 1932 y por iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, se presentó una iniciativa de modificación constitucional al mismo artículo que fue aprobada por unanimidad. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1933.

- El año 1942, a iniciativa del presidente de la República, se promovió una reforma más. Esta fue también aprobada y se publicó el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero, de la fracción III, del artículo 115 se reformó en los siguientes términos:

Los gobernadores de los estados no pueden durar en su cargo más de seis años.

- Más adelante, el 6 de diciembre de 1946, a iniciativa también del presidente de la República, fue presentada al Congreso de la Unión otra propuesta de reforma al artículo 115, para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales. Dicho proyecto fue aprobado adicionándose a la fracción I.

- El 31 del mismo mes y año y por iniciativa del mismo presidente se modificó el párrafo de la fracción I, para suprimirlo.

- En el año 1959 un grupo de diputados de la XLIV Legislatura Federal, después de un minucioso estudio sobre el municipio, presentó una iniciativa de reforma que pretendía darle al municipio un sistema legislativo capaz de establecer y

garantizar plenamente las fuentes de arbitrio de los ayuntamientos, a fin de que estos órganos de gobierno pudieran cumplir mejor las tareas que demanda el pueblo de México. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó ante la Cámara de Senadores.

- Otra reforma importante fue la que sirvió de base para tratar el punto de los asentamientos humanos: es la que se hizo al artículo 73, que está relacionado con el 27; y, por otro lado, al 115 que se le adicionaron dos fracciones. La fracción IV dice que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución; y la V, que en su primer párrafo, faculta al municipio a que proponga leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo referente a problemas de administración urbana y de asentamientos humanos, y que en el segundo párrafo describe la participación conjunta de la federación, los estados y los municipios en lo relativo a la planeación y regulación de centros de población que rebasen los límites de las entidades federativas, es decir de las conurbaciones.

- Esas reformas fueron el origen de la *Ley General de Asentamientos Humanos*. A escasos 6 días de haber tomado posesión, el Presidente de la República Miguel de la Madrid mandó la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115, en cuya exposición dio los fundamentos históricos, ideológicos y jurídicos que pedían transformar la vida municipal y política del país. Se puede afirmar que esta iniciativa concretó los anhelos largamente esperados acerca del municipio libre y le aseguró a éste su hacienda, a fin de que adquiriera autonomía y capacidad de decisión respecto a su desarrollo. Así logró estar más acorde con las nuevas necesidades de México en acelerado crecimiento y desarrollo administrativo.

**Derecho comparado del texto anterior y texto vigente
del artículo 115 constitucional en la *Constitución de 1917***

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las cosas graves que la ley local prevenga, siempre

y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

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

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) alumbrado público;
- c) limpieza;
- d) mercados y centrales de abasto;
- e) panteones;
- f) rastro;
- g) calles, parques y jardines;

- h) seguridad pública y tránsito;
- l) los demás que las legislaturas territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

- a) 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 en base al cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c ni concederán con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales 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 serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y 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 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

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

Fracción III, 2º párrafo: El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

Fracción III, 3º, 4º, 5º y 6º párrafos: Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

VI. 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.

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

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de 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 ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de 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 ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

TRANSITORIOS

Artículo 1º. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2º. El Congreso de la Unión y la Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y a adicionar las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo.

Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos del 'a' al 'c' de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1º de Enero de 1984.

Esta reforma, del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, conservó únicamente el párrafo inicial, así como los dos primeros de la base I de las enumerativamente destinadas a la siguiente finalidad:

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 bases siguientes.

A partir de esa porción subsistente, el extenso artículo 115 fue objeto de modificación total, al agregar tres párrafos a la base I y aumentar a diez las primitivas cinco bases. De todo ello sólo corresponde a nuestro estudio, en la materia estrictamente constitucional, la relacionada con el municipio libre, cuyas innovaciones se han consignado principalmente en las disposiciones adicionadas a la base I del primitivo artículo 115. Por lo tanto, se afirma que al municipio se le dio el auge que tanto necesitaba, ajustándolo a la actualización y al proceso de cambio que requiere este país.

C A P I T U L O I I
EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD

El marco
jurídico del
municipio
mexicano

- | | |
|------------------------|--|
| 2.1 Nivel
federal | <ul style="list-style-type: none"> a) La constitución federal. b) El sistema de planeación democrática. c) Las garantías individuales. d) Salud y vivienda. e) Educación. f) Hacienda pública. g) Desarrollo urbano. h) Servicios públicos. i) Trabajo. j) Culto. k) Deberes ciudadanos. l) Responsabilidad pública. |
| 2.2 Nivel
estatal | <ul style="list-style-type: none"> a) Las constituciones de cada estado. b) Las leyes orgánicas municipales. c) Leyes de desarrollo urbano de los estados. d) Leyes de fraccionamientos. e) Códigos fiscales de los estados. f) Leyes de hacienda de los estados. g) Leyes de ingresos de los municipios. |
| 2.3 Nivel
municipal | <ul style="list-style-type: none"> a) Reglamento del bando de policía. b) Reglamento interior del municipio. c) Reglamento de construcción de obras públicas y privadas y de prestación de servicios públicos municipales. |

2.1 Nivel federal

a) Los preceptos constitucionales

A nivel federal se encuentran los preceptos constitucionales, dentro de los cuales se ordena la formulación de leyes reglamentarias. De estos preceptos resultan interesantes los hechos siguientes: La creación del municipio en México como institución, la fijación de bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal y el establecimiento de los principios políticos que deben inspirarlos.

Resulta, pues, indudable que el artículo 115 constitucional es el principio básico de la vida del municipio libre y es necesario, por tanto, que los integrantes de los ayuntamientos, lo conozcan y manejen juntamente con los otros ordenamientos constitucionales que regulan su actividad.

Añadamos que en nuestra constitución federal el municipio, al formar parte del Estado Mexicano, deberá ser responsable, en el ámbito de su jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría del desarrollo municipal para garantizar que sea integral y fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático. Tal rectoría fomentará, pues, el desarrollo económico (el empleo y una justa retribución del ingreso), el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta constitución (artículos 3º y 25).¹⁷

Por lo anterior, haremos ahora un somero análisis de las leyes y normas, que en materia federal, están relacionadas con nuestro tema.

b) Normas de planeación democrática

El municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del sistema ya descrito, busca que el gobierno estatal se organice para conducir el desarrollo de la entidad e intervenga en la formulación del plan de desarrollo municipal recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna (art. 26).

¹⁷ José Gamas Torruco, El marco jurídico del municipio mexicano, p. 99-101.

c) En materia de garantías individuales

Las autoridades municipales, dentro de su jurisdicción territorial, vigilarán en todo tiempo que, en el ejercicio de su actividad y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos del 2 al 29 de la constitución.

d) En materia de salud y vivienda

El municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa y como parte del estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda; considerando estos objetivos como prioritarios del desarrollo integral del municipio (art. 4º, párrafos 3º y 4º).

La *Ley General de Asentamientos Humanos*, por su parte, contiene los principios básicos que regulan la actividad concurrente y coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipales que ordenan y regulan la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como los que determinan las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios. Con esto se quieren reglamentar las disposiciones que en la materia establece el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Esta ley también define la forma y denominación de las partes que integran el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano, así como el alcance de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción, etc. Es importante señalar que en los estados de la república se formaron los comités estatales de reservas territoriales.

e) Respecto a la materia de educación

La educación que imparte la federación en los municipios tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia internacional en la independencia y en la justicia (art. 3º).

El Congreso de la Unión tiene facultades para dictar 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 este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (art. 73, frac. XXV).

f) Leyes en materia de hacienda pública

Los municipios administrarán libremente su hacienda: la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (art. 115, frac. IV).

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (art. 73, frac. XXIX).

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas (art. 177, frac. VIII).

g) Respecto a la materia de desarrollo urbano

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; para otorgar licencias y permisos para construcciones; y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo 3º del artículo 27 de nuestra constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (art. 115, frac. V).

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 objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 73, fracción XXIX.

h) Normas jurídicas 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 acuerdo con lo señalado en el artículo 115, fracción III.

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

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman mejor la prestación de los mismos (art. 115, frac. X).

l) Normas en materia de trabajo

En cuanto a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base a lo dispuesto en el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere (art. 115, frac. IX).

El servicio de educación de los trabajadores será gratuita para éstos, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (art. 123, frac. XXV).

Todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente (art. 123, frac. XXVI).

j) Normas en materia de culto

Existe un principio histórico que consagra expresamente la separación entre el estado y las iglesias; es decir, las agrupaciones religiosas tienen personalidad jurídica y deberán sujetarse a la ley que fijó el Congreso de la Unión.

También se consagra la garantía de libertad de creencias, por lo que existe la prohibición para las autoridades de intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas, y se reconoce a los ministros de culto la calidad de ciudadanos, con derecho a votar (art. 130).

k) Con respecto a la materia de deberes ciudadanos

Tocante a este punto se debe comentar como obligación el concurrir, en los días y horas asignados por los ayuntamientos del lugar en que se resida, para recibir instrucción cívica y militar (art. 31, frac. II).

Otra obligación es la de contribuir para los gastos públicos de la federación, estado y municipio en que se resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (art. 31, frac. IV).

Igualmente, los ciudadanos deben inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tenga y la industria, profesión o trabajo de que subsista (art. 36, frac. I).

l) Normas en materia de responsabilidad pública

Los miembros de los ayuntamientos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de conformidad con la legislación que el estado establezca para tal efecto (art. 108).

2.2 Nivel Estatal

A este nivel existen constituciones para cada uno de los estados que forman parte de la federación. Estas prevén las características de sus propios municipios, así como las reglas relativas a la distribución de competencias entre los órganos estatales y municipales, todo de manera subordinada a los lineamientos instituidos por la carta magna, ya que ella se toma como eje jurídico a la hora de la creación de las distintas leyes y reglamentos de las constituciones locales.

En el presente estudio no queremos dejar pasar por alto que la constitución consiga en el artículo IV que:

es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, así como todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹⁸

El artículo 115 de la ya citada constitución prevé, por su parte, lo siguiente:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

a) Las constituciones de cada estado

Partiendo de estos principios, cada estado define su régimen interior mediante la implantación, dentro de su territorio, de su propia constitución política. En ella se consignan normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la entidad.

Por otro lado, las constituciones locales establecerán las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la *Ley orgánica municipal* (expedida por la legislatura de cada estado).

¹⁸ *Ibid.*, p. 105.

También se debe destacar que, en los términos del artículo 115 constitucional, las legislaturas locales deben proceder o ajustar sus respectivas constituciones locales a los principios que establece el texto constitucional federal.¹⁹

b) **Lás leyes orgánicas municipales**

Estas establecen las disposiciones para la división territorial en el estado; la forma de gobierno, integración, funciones y características de cada municipio; los servicios que debe prestar el gobierno municipal; así como las sanciones al incumplimiento de esta ley.

Al igual que las constituciones locales, estas leyes orgánicas municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hagan del artículo 115 de la constitución federal.²⁰

c) **Leyes de desarrollo urbano de los estados**

Aquí se 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 las disposiciones necesarias para operar y controlar el desarrollo urbano del estado y dentro de los municipios.

d) **Leyes de fraccionamientos**

En éstas se establecen las normas relativas al fraccionamiento, fusión, división, relotificación y subdivisión de terrenos, así como lo relacionado con los requisitos para obtener las licencias respectivas y la forma en que deben desarrollarse los fraccionamientos, además su entrega a las autoridades competentes.

Es importante que en estas leyes se consigne la intervención de las autoridades municipales para satisfacer los términos de la fracción V del artículo 115 constitucional.

e) **Códigos fiscales de los estados, leyes de hacienda de los estados y leyes de ingresos de los municipios**

Aquí se contemplan las fuentes de ingresos que corresponden a estados y municipios y su forma de captación. Es necesario que se actualicen con respecto al artículo 115

¹⁹ *Ibid.*, 105-108.

²⁰ Gustavo Martínez Cabañas, Naturaleza y evolución del Municipio en México, pp. 146-147.

constitucional para que los presupuestos se integren en forma adecuada y real.²¹

Los ejecutivos de los gobiernos estatales y las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que se mencionan y las que determinen como necesarias para dar vigencia a la reforma municipal.

2.3 Nivel Municipal

El reglamento municipal es un instrumento jurídico que establece específicamente la forma en que autoridades y particulares deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones.

Esta reglamentación forma parte importante del marco jurídico ya que regula los diversos aspectos contemplados en las constituciones federal y estatal, en las leyes orgánicas municipales y de desarrollo urbano, entre otras.

- a) Reglamentos del bando de policía y buen gobierno. Estos reglamentos cumplen una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio.
- b) Reglamento interior del municipio. Es un reglamento para la organización y funcionamiento de las autoridades y empleados municipales.
- c) Reglamento de construcción de obras públicas y privadas y prestación de servicios públicos municipales. Este tiene como objeto ayudar al funcionamiento y control de las actividades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población.

Con respecto a la reglamentación municipal el artículo 115 constitucional establece que la legislatura local expida urgentemente las bases normativas que sirvan de marco de referencia para esta función municipal.²²

2.3.1 Situación estructural del municipio

Ya habíamos afirmado que el municipio libre mexicano es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; ahora, a manera de profundización, vamos a reflexionar sobre los elementos que lo integran.

²¹ Idem.

²² Idem.

- Población

Es un conglomerado de individuos que se encuentran establecidos en centros urbanos y rurales, de mayor o menor tamaño, y que expresan su civilización en diferentes manifestaciones: educación, cultura, artesanía, comercio, industria, 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.

- Territorio

Se considera como el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias en el que se dan acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y de su gobierno.

- Gobierno

Es el responsable de administrar los bienes y los recursos de la hacienda del municipio; por lo cual, se encuentra integrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma con un presidente municipal, el síndico y los regidores, auxiliados 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.

La vida del municipio mexicano está regulado principalmente por la legislación contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...²³ Está, pues, investido de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que deriven de su organización y funciones. Analicemos algunas de ellas.

a) Funciones del gobierno municipal

El municipio, junto con las entidades federativas y la federación, es parte integrante del Estado Mexicano y ejerce sus funciones en su respectivo territorio; es decir, debe conducir al desarrollo integral de la población que gobierna e intervendrá en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la democratización social, los procesos

²³ Cfr. Primer apartado de este capítulo.

electorales, la planeación del desarrollo urbano del municipio, la administración del patrimonio y su hacienda municipal y la observancia de las garantías individuales de la población en su territorio.

Otra función es la de realizar obras públicas conforme a las leyes estatales y que estén contempladas en su plan de desarrollo para evitar el crecimiento desordenado de la población en el territorio municipal. Estas obras y sus acciones se refieren específicamente a la infraestructura y al equipamiento que demanda la población encaminadas a satisfacer sus necesidades actuales y futuras, de acuerdo a la capacidad de cada municipio. Además deberá contemplarse la operación, conservación y mantenimiento de las obras públicas.

b) El municipio como prestador de servicios públicos

Estos se encuentran determinados en el artículo 115, fracción III, y son: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, además los que determinen las legislaturas locales.

La prestación de servicios implica la satisfacción de 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. También requiere el establecimiento de niveles de supervisión que permitan evaluar los resultados y tomar medidas correctivas que mejoren la eficiencia y eficacia de su prestación.

c) El ayuntamiento

Por ser la institución pública más importante del municipio es el principal responsable de planear, conducir, coordinar, orientar sus acciones, inversiones, de regular y fomentar las actividades que demande el interés público con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna, junto con un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del municipio.

Consecuentemente y por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra el municipio. Repetimos nuevamente que es designado por voto directo de la población y que entre él y el gobierno del estado no debe existir ninguna autoridad intermedia; lo que se interpreta en el sentido de que, entre los integrantes de los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y el

ayuntamiento no debe existir otra autoridad.

En la mayoría de las entidades federativas, el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; y los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar integral del municipio (es importante dejar claro que en algunos estados de la República se nombra en ocasiones a más de un síndico y que el número de regidores es variable; sin embargo, estas variaciones están siempre contenidas en la legislación estatal). También forman parte del ayuntamiento los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

Recordemos que todas las personas que por elección directa, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen los cargos de presidente municipal, síndico o regidor no podrán ser reelectos para el período inmediato.

En cuanto a los ayuntamientos, podrán ser suspendidos o desaparecer, al igual que algunos de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local, cuando incurran en falta grave conforme a la legislación estatal. Las declaratorias de suspensión o desaparición dictadas por la legislatura del estado procederán siempre y cuando los miembros del ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan para sus intereses y el de los municipios.

Las ausencias, desaparición o renuncia de los miembros propietarios del ayuntamiento serán cubiertas por los suplentes, en caso de no proceder esta sustitución conforme a la ley, la legislatura del estado nombrará entre los vecinos a las personas que los substituyan. En los casos de desaparición total del ayuntamiento, se nombrará un consejo municipal.

d) Definición del cabildo y su funcionamiento

Se entiende como cabildo a la reunión de trabajo de los miembros del ayuntamiento y se le considera el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal; por medio de él se aprueban los planes, programas, proyectos y presupuesto de egresos del municipio que deberá ejecutar el presidente municipal.

También en estas sesiones de cabildo el ayuntamiento, de acuerdo a las leyes estatales, tiene facultad para aprobar y expedir el *Bando de policía y buen gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio.

e) Atribuciones del ayuntamiento

Se entiende, de manera general, por atribuciones las facultades y obligaciones que derivan de la legislación federal y estatal vigente, así como de las que se señalan en el *Bando de policía y buen gobierno* y la reglamentación municipal. En todo caso, las atribuciones serán definidas específicamente para cada municipio por las legislaturas de los estados de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas y geográficas.

A continuación, como referencia y con carácter enunciativo, señalamos las atribuciones que podría ejercer un municipio que tenga alto grado de desarrollo; podrían servir de base a cada ayuntamiento para que, y teniendo en cuenta la legislación estatal, precise cuáles le corresponde ejercer como representante legal y administrador de su municipio:

- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, Circulares, Disposiciones Administrativas y Reglamentos para la realización de obras y acciones en prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.
- Enviar a la legislatura del estado, por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceda el período de gestación del ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del municipio.
- Formular las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la legislatura del estado para su aprobación.
- Formular y aprobar el presupuesto anual de egreso, con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura local y los ingresos disponibles.
- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura del estado para su aprobación.
- Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivadas de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia, y determinar los objetivos y acciones a emprender en el programa municipal de desarrollo en concordancia con los planes anteriores.

- Intervenir en la elaboración y difusión del programa municipal de desarrollo.
- Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes de desarrollo, así como en las acciones municipales para la realización de obras y prestación de servicios públicos.
- Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del municipio.
- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los programas de desarrollo urbano del municipio, y otorgar licencias y permisos de construcción.
- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los nombramientos de los servidores públicos superiores de los ayuntamientos a propuesta del presidente municipal.
- Aprobar, conforme a las leyes del estado, organizar y vigilar la función del registro civil en el municipio.
- Aprobar, conforme a las leyes nacionales del servicio militar nacional, la organización y apoyo del reclutamiento para el servicio militar de la población del municipio.
- Aprobar, de acuerdo con las leyes federales y estatales, la organización, integración, conservación y operación del archivo histórico-documental del municipio.
- Acordar y convenir con otros municipios del mismo estado la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos cuando sea necesario, de acuerdo a las condiciones y características del municipio y las leyes del estado.
- Impartir justicia a través del juez menor municipal en caso de faltas a la reglamentación del municipio y de acuerdo a las facultades que le designe la ley y el poder judicial del estado.
- Promover y fomentar la educación de la población de acuerdo al Sistema Nacional de Educación y al proceso de desconcentración educativa.
- Promover la participación de la población en los procesos electorales dentro del municipio.²⁴

²⁴ Armando Andrade Sánchez, Administración para el desarrollo municipal, pp. 25-44.

f) El presidente municipal

Es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Honorable Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa. Dura en su cargo tres años.²⁵ Entre otras, son sus atribuciones:

- Promulgar, difundir y aplicar el *Bando de policía y buen gobierno*, las normas de carácter general y la reglamentación aprobada por el ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
- Formular y proponer al ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarios para el municipio.
- Formalizar, en representación del ayuntamiento y de acuerdo con 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 que se requieran en la gestación municipal.
- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.
- Visitar los poblados del municipio, en unión con los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan. Informar cada año, al ayuntamiento en sesión de cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la *Ley orgánica municipal*.
- Proponer al ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio, con base a las atribuciones, los alcances de su función y los recursos aprobados.
- Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el oficial mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado del desarrollo urbano y ecología, así como los demás directores o jefes de área que se requieran.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.
- Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.
- Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio (art. 44, *Ley orgánica municipal del Estado de México*).

²⁵ Virgilio Muñoz y Mario Rutz, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, p.107.

g) El síndico municipal

Es una autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Tiene, además, la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar la hacienda pública municipal.²⁶

Forma parte de la comisión encargada de la tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales. Así, entre otras atribuciones tiene las siguientes:

- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la *Ley de responsabilidades de los servidores públicos, federal y estatal*.
- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.
- Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la tesorería municipal.
- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.
- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización.
- Presidir las comisiones para las cuales sea previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el ayuntamiento.
- Practicar, a falta de los agentes del ministerio público, las primeras diligencias penales remitiéndolas a las autoridades competentes (artículo 48, *Ley orgánica municipal del Estado de México*).

h) El regidor municipal

Este representante popular, al igual que el presidente municipal y el síndico, es electo por votación directa. El número de regidores es variable en los municipios, ya que depende de lo que determine la Ley orgánica municipal del estado.²⁷

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

Pero en cualquier caso, desempeña funciones importantes porque tiene a su cargo una o varias comisiones cuyo objetivo es otorgar bienestar a la población. Podemos mencionar, como propias de su cargo, estas atribuciones:

- Supervisar el ramo de la administración del ayuntamiento que éste le encomiende.
- Asistir a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.
- Suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del presidente municipal.
- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el ayuntamiento participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.
- Proponer mejoras a la estructura de organización, los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por encargo del ayuntamiento (artículo 50, *Ley orgánica municipal del Estado de México*).

1) Los servidores públicos superiores municipales

Estos funcionarios públicos son las personas designadas, por el ayuntamiento o propuestas por el presidente municipal, para ocupar cargos de primer nivel dentro de la organización municipal. Nos referimos, entre otros, al secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal o equivalente, el encargado de seguridad pública, el oficial mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología.

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

2.3.2 Los municipios del Estado de México

Aunque muchos juristas han elaborado obras al respecto, de hecho ya nos hemos valido de algunas para estudiar el desarrollo histórico del municipio en el Estado de México,

ahora tomaremos como eje principal la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*.

Comencemos, pues, afirmando que las constituciones de cada estado dedican un capítulo a la organización política de los municipios en atención al artículo 115 de la constitución política de la nación y en él señalan su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas. En general, podemos señalar las siguientes características:

- a) El número, denominación y límites de los municipios.
- b) La categoría de sus poblados.
- c) Las condiciones para la creación o supresión de municipios.
- d) El patrimonio y la hacienda pública municipal.
- e) La integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos.
- f) Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos.
- g) Señalamiento de calidad de vecinos y organización de éstos.

Pero será mejor que comencemos a aterrizar en nuestro tema. El Estado de México está dividido en 121 municipios, su capital es Toluca de Lerdo y tiene una extensión territorial de 21.355 km². Lo integran estas ocho regiones económicas:

Región I: Toluca.

Región II: Zumpango.

Región III: Texcoco.

Región IV: Tejupilco.

Región V: Atlacomulco.

Región VI: Coatepec Harinas.

Región VII: Valle de Bravo.

Región VIII: Jilotepec.

El marco jurídico normativo a nivel municipal está definido, como ya habíamos mencionado, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Pero es el libro tercero el que habla específicamente de la organización del municipio y en él encontramos los siguientes títulos:

Capítulo I: De la administración interior de los municipios.

Sección única: De las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios.

Artículo 133. La administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos y los presidentes municipales, o por quienes legalmente los substituyan.

Artículo 134. En ningún caso podrán desempeñar los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, las funciones del presidente municipal; ni éste, por sí sólo, las de los ayuntamientos; ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Capítulo II: De los ayuntamientos.

Sección primera: De la constitución de los ayuntamientos.

Artículo 135. Los ayuntamientos son asambleas deliberantes y cuerpos colegiados con autoridad y competencias propias en los asuntos sometidos a su decisión, pero la ejecución de éstas corresponde exclusivamente a los presidentes municipales. Los ayuntamientos deberán durar en sus funciones tres años, serán integrados por elección popular directa y no pueden ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Artículo 136. Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará presidente municipal, y con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del municipio que representen y en la forma en que lo disponga la ley orgánica respectiva.

Artículo 137. Cuando el número de miembros de un ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un síndico procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los síndicos que se elijan.

Artículo 138. Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección; distinguiéndose los regidores y síndicos, cuando éstos sean dos, por el orden numérico en que fueron electos (Ley Electoral).

Artículo 139. Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 140. Para ser miembro de un ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el municipio, para el que fuere electo, no menor a tres años anteriores al día de la elección.

Artículo 141. No podrán ser miembros de los ayuntamientos:

I. Los militares en ejercicio, los empleados públicos del estado, los individuos que formen parte de la policía o de las fuerzas de seguridad pública del estado, los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección.

II. Los funcionarios y empleados públicos dependientes de la federación.

III. Los ministros de cualquier culto.

Sección segunda: De las atribuciones del ayuntamiento.

Artículo 142. Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio; y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143. Los ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el régimen, el gobierno y administración del municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos. Asimismo enviarán al ejecutivo del estado, antes del 10 de Octubre, la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio que registrará el año fiscal inmediato y aprobarán su presupuesto de egresos correspondiente.

Artículo 144. Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección velarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Artículo 145. El presidente municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y demás normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento.

Artículo 146. Si el presupuesto de ingresos aprobado por la legislatura exigiere que el ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de egresos, el ayuntamiento abrirá un período legislativo extraordinario, que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objeto concordar el presupuesto de egresos con el de ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el presidente municipal, la promulgación del presupuesto de egresos aprobado definitivamente.

Artículo 147. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su ley de ingresos, que oportunamente expedirá la legislatura del estado y en todo caso serán los suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 148. Todas las disposiciones que dicte el ayuntamiento, en su período de inspección, tendrán el carácter de acuerdos aplicables a los casos que los motiven.

Artículo 149. Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales.

Artículo 150. Los síndicos procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los ayuntamientos a que pertenezcan y que les asignen las leyes.

Artículo 151. Para que el ayuntamiento pueda celebrar sesiones será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana, cuando menos, y serán presididas por el presidente municipal. A falta del mismo, presidirá la sesión el regidor primero o el presente que le siga en número de orden.

Artículo 152. Los ayuntamientos resolverán los asuntos de su incumbencia por la mayoría de votos de sus miembros presentes.

Artículo 153. El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable sino por causa grave, que calificará el ayuntamiento ante el que se presente la renuncia y quien conocerá también de la licencia de sus miembros.

Sección tercera: De los presidentes municipales.

Artículo 155. Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.
- II. Ejecutar, dentro del municipio, las leyes federales, del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.
- III. Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el gobierno del estado.
- IV. (Derogado)
- V. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley.

Sección cuarta: Del despacho de los asuntos municipales.

Artículo 156. Para el despacho de los asuntos municipales cada ayuntamiento designará un secretario, y las atribuciones de éste serán las siguientes:

- I. Asistir a los cabildos para dar informes y levantar las actas correspondientes autorizándolas con su firma, en unión de los ediles asistentes.
- II. Autorizar con su firma, en unión con la del presidente municipal, las disposiciones de observancia general que éste dicte.
- III. Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias.

Sección quinta: De los jueces menores municipales y jueces populares.
(Derogada)

Sección sexta: De las responsabilidades de los funcionarios municipales.
(Derogada)

Los artículos que, desde nuestro particular punto de vista, se pueden considerar más importantes, en materia administrativa, son los artículos 134 y 135.

Las entidades federativas pueden regular al municipio con estas leyes: Ley orgánica municipal y Ley de hacienda municipal. La *Ley orgánica municipal* es el precepto que establece los órganos de gobierno, de administración y de participación vecinal regulando sus características y funciones. Por su parte, la *Ley de hacienda municipal* determina la actividad financiera y las relaciones fiscales de los municipios. En algunos estados de la República estas leyes son anticuadas y casi desconocidas; es necesario dar mayor importancia a esas normas.

Además, el municipio, a través de su ayuntamiento, tiene opción de crear dos tipos de disposiciones legales: el bando municipal y el reglamento municipal. El *Bando municipal* es un ordenamiento regulador de las características que identifican al municipio, a saber: nombre, escudo, territorio que lo integra y relaciones entre autoridades y vecinos. El *Reglamento municipal* tiene como finalidad normar los servicios públicos, entre otros: policía, bomberos y algunas actividades de interés general para la comunidad.

2.3.3 La administración pública

El presente estudio no puede terminar sino hasta plantear el problema de la administración pública y el por qué de su importancia.

Se le define como la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del estado, con base en ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencias específicas. Más concretamente, la administración pública municipal se define como la actividad del gobierno municipal, enmarcada en el orden jurídico establecido bajo consenso popular, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo integral del municipio, de

acuerdo con las estrategias y objetivos del estado y del país en su conjunto.

Tiene sus bases en el artículo 115 constitucional, texto ya enunciado anteriormente, y del que queremos ahora destacar el principio de libertad y descentralización municipal con las características siguientes:

- a) Descentralización del orden jurídico en la medida en que además del orden jurídico federal y el de los estados exista el municipal, que contendrá las normas propias sólo válidas para él y que crean una esfera peculiar de competencia. Esta idea es la que expresa la constitución al hablar del municipio como base territorial de los estados.
- b) Descentralización, pues, es la creación del orden jurídico y su elaboración corresponde al consejo municipal o ayuntamiento, que debe crear la ordenanza o bando de policía que constituye la regulación interna de la corporación local.
- c) Descentralización es la aplicación del orden jurídico, en virtud de que el municipio dispone de órganos propios para aplicar sus normas. Los ayuntamientos son, dentro de su esfera de competencia, independientes. En este sentido se considera al municipio como la base de la organización administrativa de las entidades federativas. Este postulado no contradice la necesidad que tienen los estados de recurrir al establecimiento de distritos mayores para lograr una eficaz administración, siempre y cuando este imperativo no reste facultades a los municipios ni afecte la competencia de sus órganos. De hecho se reconoce la existencia de distritos rústicos (Estado de México). La prohibición que contiene el texto vigente de que existan autoridades intermedias entre municipios y gobierno del estado tiende a evitar la creación de prefecturas de funesta memoria en nuestra historia, sobre todo en la época porfirista, y que se usaron con fines de control político.

d) Descentralización en la integración de los órganos en razón de que éstos se componen de funcionarios que provienen de la voluntad de quienes han de ser afectados por sus determinaciones y no de la de órganos superiores. En este aspecto se establece la obligación constitucional de que el ayuntamiento cuide el rango de libertad política congruente con los principios democráticos que rigen para todo el sistema.

La descentralización aún dista de ser completa. Salvo excepciones, las competencias municipales son muy reducidas. Además, la constitución del estado contiene normas que entorpecen el desarrollo de la descentralización, según veremos en las conclusiones, y que se traducen en verdaderas restricciones a la libertad municipal.

Para terminar enunciaremos el contenido de la *Ley orgánica municipal del Estado de México*.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

TITULO PRIMERO
 DEL MUNICIPIO
 Capítulo Primero
 Disposiciones Generales: 1°-6°.
 Capítulo Segundo
 Organización Territorial: 7°-12.
 Capítulo Tercero
 Población: 13-14

TITULO SEGUNDO
 DE LOS AYUNTAMIENTOS
 Capítulo Primero
 Integración e Instalación de los Ayuntamientos: 15-26.
 Capítulo Segundo
 Funcionamiento de los Ayuntamientos: 27-30.
 Capítulo Tercero
 Atribuciones de los Ayuntamientos: 31-32.
 Capítulo Cuarto
 Actos Administrativos que requieren Autorización de la Legislatura: 33-39.
 Capítulo Quinto
 Suplencia de los Miembros del Ayuntamiento: 40-41.

Capítulo Sexto
De la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos,
De la Suspensión o Revocación del Mandato de Alguno de sus Miembros: 42-47.

TITULO TERCERO
DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO,
SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y
ORGANOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

Capítulo Primero
De los Presidentes Municipales: 48-51.
Capítulo Segundo
De los Síndicos: 52-54.
Capítulo Tercero
De los Regidores: 55.
Capítulo Cuarto
De las Autoridades Auxiliares: 56-63.
Capítulo Quinto
De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana
y Organizaciones Sociales: 64-80.
Capítulo Sexto
De los Consejos Municipales de Protección Civil: 81.
Capítulo Séptimo
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal: 82-85.

TITULO CUARTO
REGIMEN ADMINISTRATIVO

Capítulo Primero
De las Dependencias Administrativas: 86-92.
Capítulo Segundo
De la Tesorería Municipal: 93-96.
Capítulo Tercero
De la Hacienda Pública Municipal: 97-109.
Capítulo Cuarto
De la Contraloría Municipal: 110-113.
Capítulo Quinto
De la Planeación: 114-122.
Capítulo Sexto
De los Organismos Auxiliares y Fideicomisos: 123-124.
Capítulo Séptimo
De los Servicios Públicos: 125-141.
Capítulo Octavo
De los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito: 142-144.
Capítulo Noveno
Del Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal: 145-147.

TITULO QUINTO
DE LA FUNCION CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Capítulo Primero
De los Oficinas Conciliadoras y Calificadoras Municipales: 148-153.
Capítulo Segundo
De los Recursos Administrativos: 154-159.

TITULO SEXTO
DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

Capítulo Primero
Del Bando y los Reglamentos: 160-165.

Capítulo Segundo
De las Sanciones: 166-167.

TITULO SEPTIMO
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES
Capítulo Unico

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales: 168-170.

TRANSITORIOS
1º-3º

C A P I T U L O I I I
LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO
SEGUN SU REGIMEN CONSTITUCIONAL

3.1 Justificación

En este capítulo intentamos destacar las consecuencias que se derivan del cumplimiento de las obligaciones, ya señaladas, que corresponden al ayuntamiento; entre otras: recursos humanos, materiales, técnicos y administrativos que representan una erogación sumamente alta.

En la constitución federal, artículo 115, se establece lo siguiente: Que los municipios administrarán libremente su hacienda y que esto mismo deberá formularse de los rendimientos, de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y además de otros ingresos que la legislatura del estado establezca a su favor. En consecuencia:

- a) Deberán recibir las contribuciones; incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, traslación, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Cada uno de los municipios estarán facultados para concertar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración.
- b) Las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios con apego a las normas, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura del estado.
- c) Los ingresos se derivan de la prestación de los servicios públicos que están bajo su responsabilidad. Las normas jurídicas de carácter federal no limitan la facultad del estado para que éste pueda establecer contribuciones, a ello se refieren los puntos 1º y 3º; sólo contempla las siguientes observaciones:

1º No considerar exenciones en relación con las mismas.

- 2ª Las leyes locales tampoco deberán establecerlas en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas.
- 3ª Sólo los bienes de dominio público de la federación, del estado y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

La legislatura de estado sólo aprobará la ley de Ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas. Con respecto a los presupuestos de egresos, éstos serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles. Desde esta perspectiva, el presupuesto del ayuntamiento deberá estructurarse contemplando el concepto constitucional y las disposiciones de la legislación local, ya que el municipio no es una entidad con recursos económicos propios y necesita que se le proporcionen por medio de disposiciones fiscales, aportaciones de vecinos, subsidios y financiamientos. Tales medios necesitan ser aprobados por la ley de ingresos.

3.2 Análisis del articulado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia de ingresos y egresos

a) El ejecutivo

La constitución enunciada establece en sus preceptos lo siguiente:

Artículo 61. En la discusión de los proyectos de presupuestos de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, tendrá el ejecutivo la intervención que le asigne la presente constitución.

De aquí se deduce que el ejecutivo tiene una participación preponderante, al igual que el ejecutivo federal; claro, de manera jerárquica y proporcionada.

b) Las legislaturas

En el caso de que se haga referencia a iniciativas de los ayuntamientos se establece:

Artículo 66. Cuando se trata de iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia podrá el presidente municipal, o un integrante del ayuntamiento correspondiente, concurrir a las discusiones de la legislatura para responder a los cuestionamientos

que ésta les plantee.

Y con respecto a las facultades y obligaciones de la legislatura hay que tener en cuenta varias fracciones del artículo 70:

Fracción IV. Crear y suprimir municipios según el censo y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva.

Fracción VI. Decretar los ingresos que deban constituir la hacienda municipal y establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a las cuales las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios a través del ejecutivo del estado.

Fracción XVII. Decretar anualmente, a iniciativa del ejecutivo, los gastos del estado e imponer para cubrirlos las contribuciones necesarias; y disponer las medidas apropiadas para vigilar su ejecución.

Fracción XIX. La legislatura al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Fracción XX. Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del ejecutivo.

Fracción XXI. Examinar, revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas generales del estado y exigir, en su caso, las responsabilidades consiguientes.

Fracción XXII. Revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del estado y exigir, en su caso, las responsabilidades correspondientes. En cualquier momento fiscalizar las cuentas e inversión.

Fracción XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para liquidar y amortizar las deudas que tuviere el estado.

Fracción XXV. Aprobar los montos y conceptos de adeudamiento anual a que se refieren las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del estado y municipios, de conformidad a las bases establecidas en la ley de la materia y dentro de las limitaciones previstas en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 de la constitución federal.

Anotemos, finalmente, que la legislatura carece de facultades para:

- Atentar contra el sistema representativo popular federal.
- Imponer préstamos forzosos, de cualquier especie o naturaleza que sean.

- Mandar hacer cortes de cuentas con los acreedores del estado a fin de dejar sus créditos insolutos.
- Condonar los impuestos causados en favor de los municipios.

c) El gobernador

Por lo que respecta a las obligaciones del gobernador hay que tener en cuenta varias fracciones de los artículos 89 y 90. A saber:

Artículo 89. Fracción V. Presentar cada año a la legislatura, antes del 20 de Diciembre, proyecto de leyes de ingresos y egresos generales del estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente; este proyecto comprenderá las previsiones necesarias relativas al financiamiento público a los partidos políticos. El ejecutivo deberá presentar asimismo la cuenta de gastos del año inmediato anterior, que rendirá dentro de los primeros diez días del período ordinario de sesiones que principia el día 15 de julio y concluye el 15 de octubre.

Fracción VI. Presentar a la legislatura, también antes del día 15 del mes de diciembre, los proyectos de leyes de Ingresos municipales que le remitan los ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente.

Fracción VII. Presentar a la legislatura, al terminar su período constitucional, una memoria sobre el estado de los negocios públicos, expresando cuáles sean las deficiencias que note en la administración y cuáles los medios que en su concepto deban aplicarse para subsanarlos.

Artículo 90. El gobernador carece de facultades para:

Fracción VI. Distraer las rentas públicas del estado de los objetos a que estén destinados por las leyes.

Fracción IX. Disponer, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, de las rentas municipales.

Fracción XII. Disponer, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, de los bienes considerados como propios del municipio.

Por lo anterior, resulta interesante notar la importancia que tienen dichos preceptos constitucionales en la actuación de los distintos poderes a la hora de manejar la administración pública estatal. En cuanto a los funcionarios de primer nivel, se describen claramente cuáles son sus obligaciones así como los impedimentos legítimos que circunscriben su actuación.

d) De las atribuciones del ayuntamiento

La constitución local del Estado de México enuncia, en una serie de preceptos de suma importancia, las atribuciones del ayuntamiento, a saber:

Artículo 142. Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio; y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143. Los ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requiera el régimen, el gobierno y la administración del municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos. Asimismo, enviarán al ejecutivo del estado, antes del 10 de Octubre, la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su presupuesto de egresos correspondiente.

Artículo 146. Si el presupuesto de ingresos aprobado por la legislatura exigiere que el ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de egresos, el ayuntamiento abrirá un periodo legislativo extraordinario que no excederá de diez días útiles y que tendrá como único objetivo concordar el presupuesto de egresos con el de ingresos, haciéndose inmediatamente después, por el presidente municipal, la promulgación del presupuesto de egresos aprobado definitivamente.

Artículo 147. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la legislatura del estado y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Por otra parte, la misma constitución local enuncia las facultades de que carecen los ayuntamientos:

Fracción II. Gravar la entrada de mercancías o productos o el paso por el territorio de su jurisdicción.

Fracción III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos.

Respecto a las bases para la organización de la hacienda pública de los municipios señala los siguientes lineamientos:

Artículo 183. La hacienda pública de los municipios se compondrá:

I. De los bienes que corresponden a los municipios como personas morales de derecho civil.

II. De las contribuciones que para cada municipio decreta la legislatura.

III. De otros ingresos que perciban conforme a la ley.

Referente a la contaduría de glosa del estado y municipal, la carta magna en el Estado de México menciona en el artículo 191:

Para la revisión de las cuentas de la inversión de los caudales públicos del estado y municipales, habrá en la residencia de la legislatura del estado y dependiente de ésta, una oficina que se llamará Contaduría General de Glosa, la que tendrá las atribuciones que determinen las leyes.

3.3 La participación democrática

Entender la preponderancia y la trascendencia que tiene para la sociedad la participación democrática, como se plasmó en la constitución de 1917, requiere de un análisis profundo de los ordenamientos constitucionales. En ellos se establecen el concepto y alcances de una democracia integral... veamos.

De acuerdo con los artículos 37 y 40 de la carta magna, la democracia tiene una vertiente jurídica ya que la estructura de organización y forma de gobierno de la nación fue constituida en ejercicio de la voluntad soberana del pueblo, bajo un régimen que asegura su ejercicio con toda plenitud, libertad y justicia social.

Por su parte, el artículo 41 consagra el principio de la representación de la soberanía del pueblo a través de los poderes de la unión, para el ámbito federal; pero igualmente reconoce que, en los estados de la federación, dicha soberanía también se ejerce a través de los poderes locales. Finalmente, confirma el principio que declara que ambos poderes siendo soberanos deben convenir en beneficio de la República y con apego a las facultades que cada uno tiene y se otorgan en la carta magna.

Hay que recordar también, que desde 1977, se adoptó el concepto de que los partidos políticos son entidades de interés público y que su función es definitiva y necesaria para la integración democrática del poder público; por ello se otorga financiamiento público para su operación. En la última adición de octubre de 1990, este artículo se extendió para consignar que la organización de las elecciones federales es

una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la unión y con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. Habla, finalmente, en forma exhaustiva de los organismos que tienen a su cargo el servicio electoral mencionando el carácter profesional que dichas entidades requieren, así como de los principios a que habrán de ceñir sus funciones. Estos últimos, hoy por hoy, son todavía materia de discusión.

En su vertiente social, la democracia, conforme al artículo 3º, debe entenderse:

"no solamente 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".

Así, el estado mexicano debe garantizar a todos los individuos gozar de las garantías que otorga la constitución.

El artículo 26 establece, por eso, que el estado será responsable de organizar

...un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y seguridad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

También se precisa aquí que la planeación debe ser democrática; es decir, que será éste el mecanismo para asegurar la participación de todo individuo, de todo grupo y de todo sector en el momento de definir los objetivos y metas de los planes y programas de desarrollo que ejecutará el estado. Así, serán compatibles con las aspiraciones y demandas de la sociedad en cuanto al bienestar y mejoramiento constante de su calidad de vida. En este precepto se faculta al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación ciudadana o de todos los sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo que se amplía el margen de participación democrática de la población al pasar del ámbito político electoral que canalizan los partidos y agrupaciones políticas, a nuevas formas de participación social y comunitaria que permiten a la población participar en la administración de las obras y servicios públicos y en los programas de desarrollo.

Ahora podemos entender con más claridad el concepto y alcance de la participación ciudadana: Es el ejercicio de la voluntad soberana de la población basada en la ley y en el interés público: al intervenir en los procesos de renovación de la forma de gobierno y de sus gobernantes; en el establecimiento, ordenación y reorientación de los objetivos y metas del desarrollo nacional; y en las acciones de mejoramiento de la calidad de vida en el país.

Esta participación se lleva a cabo en el marco de un sistema nacional integrado por normas, procedimientos, mecanismos e instrumentos que regulan y orientan tanto la intervención de la población como de las autoridades.

La participación social en los municipios es de suma importancia porque permite, en primer lugar, establecer la comunicación entre la comunidad y sus autoridades a fin de que ella plantee sus necesidades, demandas y sugerencias de solución a los problemas que enfrenta. Se logra, de este modo, que las soluciones emprendidas por las autoridades sean congruentes con los problemas a solucionar.

En segundo lugar, la participación social en la realización de las obras y mejoramiento de los servicios públicos resulta importante debido al alto costo que representa la construcción y prestación de los servicios y a los escasos recursos económicos con que cuentan los municipios. La participación social, en estos casos, puede darse a través de aportaciones de tipo económico, mano de obra voluntaria o de materiales.

Resulta, pues, importante la participación social porque responsabiliza y compromete a los habitantes con el logro de su propio desarrollo rompiendo con la apatía ciudadana, largo tiempo fomentada por el paternalismo gubernamental. Igualmente, la comunidad tiende a responsabilizarse del mantenimiento de aquellas obras que considera suyas, ya porque fue tomada en cuenta en su planeación o ya porque invirtió esfuerzo en su ejecución.

También las autoridades deberán realizar, a través de medios masivos de comunicación, campañas de sensibilización sobre la necesidad de que la población trabaje conjuntamente con las autoridades para solucionar los problemas de la comunidad y sobre los beneficios del trabajo colectivo organizado. Posteriormente, con apoyo de líderes naturales, deberá organizar reuniones a fin de explicar las ventajas de constituirse en grupo legal y de organizarse como consejo de colaboración y consulta. Después de constituidos los consejos, se efectuarán juntas para que los miembros participen libremente en el planteamiento de sus problemas comunes, en la jerarquización de las necesidades y en las alternativas de solución.

3.4 Prestación de servicios

Estos se derivan de las reformas y adiciones al artículo 115, fracción III, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Comentemos lo siguiente:

- a) Se amplían las atribuciones que corresponden a los municipios en materia de servicios públicos, resolviéndose así la indefinición que existía hasta la fecha sobre los servicios públicos que correspondía prestar a este nivel de gobierno.
- b) Se prevé la transferencia de atribuciones del gobierno federal y estatal al ámbito municipal y se determinan de manera enunciativa los servicios públicos que estarán a cargo de los gobiernos municipales.
- c) Se precisa, igualmente, la participación de las legislaturas locales en las reformas correspondientes a las constituciones locales y leyes orgánicas municipales de los estados para establecer las bases de una desconcentración y las acciones de fortalecimiento municipal.

Resulta interesante aclarar que la determinación de servicios públicos municipales contenidos en el texto constitucional es únicamente enunciativa y no limitativa, correspondiéndole a las legislaturas locales agregar otros servicios públicos

municipales, con base en las condiciones que priven en los municipios del estado.

Se entiende, pues, como servicio público municipal la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continúa, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población del municipio, fundamentando esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

A continuación, ofrecemos una clasificación de los servicios públicos.

Servicios
públicos

Básicos

Agua potable
Drenaje y alcantarillado
Calles y banquetas
Alumbrado público

Básicos
complementarios

Servicio de limpieza
Mercados y centrales de abasto
Educación
Panteones
Rastros
Edificios para la gestión municipal

De seguridad

Seguridad pública
Tránsito
Bomberos
Atención médica de urgencias

De protección a
la comunidad

Salud
Prevención de desastres
Protección contra la contaminación
Comunicación social
Planes de desarrollo municipal
Publicaciones escritas
Fotografías y diapositivas
Grabaciones
Teléfono
Cableado abierto
Telégrafo
Radio { Cuestiones sociales y economía
Actividades socio-políticas
Noticieros, reportajes, cultura

De Bienestar

Animación Municipal
Parques y Jardines
Patrimonio Histórico, Artístico, Cultural
Participación Social
Acción Deportiva

3.5 La hacienda municipal

El municipio, como entidad jurídica y administrativa, al desarrollar las atribuciones que la marca la ley contrae obligaciones legales y sociales, como ya habíamos dicho. Por eso, el ayuntamiento necesita de recursos humanos y materiales, mismos que integran su equipo de trabajo y le representan gastos.

Tomando como sustento jurídico el ya multicitado artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal recordemos que:

los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor.

Señalemos algunas formas por las que puede obtener ingresos el municipio:

- Por un acto unilateral del gobierno basado en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna que obliga a los particulares a "contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".
- Por el pago de las contribuciones que marque la ley.
- Por la prestación de servicios a la comunidad.
- Por la colaboración voluntaria de los propios particulares.
- A través de la participación en los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno.
- Por subsidios que les sean concedidos.
- Por financiamientos.
- Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.

Desglosemos un poco más clasificando los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios de la siguiente manera:

a) Ingresos ordinarios

Estos ingresos constituyen la forma normal y ordinaria de que dispone el municipio para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines, siempre de acuerdo con las disposiciones emanadas de la legislatura local. Por ejemplo:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Accesorios.
- Participaciones.

b) Ingresos extraordinarios

Estos se componen de un conjunto de ingresos que el municipio puede obtener de distintas personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. A saber:

- Contribuciones y/o aportaciones de vecinos para obras públicas socialmente necesarias.
- Subsidios incondicionales y condicionales.
- Transferencias.

Continuando esta línea de profundización en el tema, abordemos ahora en detalle cada uno de estos ingresos.

- Ingresos por impuestos

Los impuestos son, según el artículo 2º, fracción 1ª, del Código Fiscal de la Federación:

las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones 2ª y 3ª de este precepto.

Son objeto de impuesto:

- La propiedad inmobiliaria.
- Los fraccionamientos y división de la propiedad.
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.
- El cambio de valor de la propiedad inmobiliaria.
- Las tasas adicionales a la propiedad inmobiliaria.
- Diversiones y espectáculos.
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Vehículos que no consumían gasolina.
- La posesión y explotación de carros fúnebres.
- Juegos permitidos.

Cabe hacer notar que podría darse el caso de algún tipo de gravamen derivado de las características económicas del municipio respectivo.

- Ingresos por derechos

Los derechos tienen su fundamento en el artículo 2º, fracción 3ª, del Código Fiscal de la Federación. Son:

...las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Son objeto de derechos:

- Certificaciones.
- Legalizaciones.
- Constancias.
- Expedición de copias de documentos.
- Licencias, registros y refrendos diversos.

- Concesiones diversas en panteones.
- Rastros y servicios conexos diversos.
- Construcciones.
- Servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro...
- Ocupación de piso en mercados.
- Cooperación para obras públicas.
- Actas de Registro Civil.
- Estacionamientos.
- Placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados.
- Renta de corral.
- Sanidad municipal.
- Servicios coordinados de salubridad.
- Permisos de ruta para explotar automóviles.
- Arrastre de vehículos.
- Registro e inspección de vehículos.
- Almacenaje de vehículos.
- Servicio de posta.

También por lo que respecta a este punto podría darse el caso de algún otro tipo de gravamen, derivado de las características económicas del municipio en cuestión.

- Ingresos por productos

Los productos son, conforme al artículo 3º, párrafo 2º, del Código fiscal de la federación:

las contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Son objeto de producto:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio.
 - La venta o realización de bienes mostrencos (bienes abandonados).
 - La venta de formas diversas para trámites administrativos.
 - La ocupación y aprovechamiento de la vía pública y de otros bienes de uso común.
 - Los productos diversos o no especificados.
 - La venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido.
 - La inversión de capitales.
 - El arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vía pública.
 - El uso de cementerios.
 - El uso de rastro municipal.
 - Cualquier acto productivo de los municipios de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que se celebren.
- Ingresos por aprovechamiento

Estos se encuentran estipulados en el artículo 3º del Código fiscal de la federación:

los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

A saber:

- Los de todo tipo de imprevistos, ya sea provenientes de instituciones oficiales o de particulares.
- Los ingresos de las empresas que lleguen a formarse con motivo de los

servicios públicos que quedan a cargo del municipio a partir de la reforma al artículo 115 constitucional.

- Los provenientes de los organismos descentralizados que se constituyen de acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior.

- Ingresos accesorios

Los ingresos provenientes de estos conceptos participan en la misma naturaleza de las contribuciones o derechos que le dan origen.

Es decir:

- Recargos.
- Multas.
- Intereses.
- Gastos de ejecución.
- Rezagos.

- Participaciones

Son ingresos que reciben los municipios por disposición de la ley de coordinación fiscal y por disposiciones de las leyes fiscales de los estados.

En la última reforma se estableció hacer participar de un porcentaje de los ingresos federales, que como participación recibían los gobiernos de los estados, a los propios municipios; además, se establecieron otros tipos de participaciones:

- Las de un fondo con recursos de los ingresos del petróleo.
- Las derivadas de los ingresos por impuestos al comercio exterior, que se les otorga a los municipios donde se localiza la aduana.
- Asimismo se otorgó de las multas administrativas no fiscales el 90% del importe de las mismas.

Se dispuso en la propia ley que los estados determinarán la forma y los porcentajes a cubrir a cada uno de los municipios, de acuerdo con las reglas que establecieron los propios congresos.

- Contribuciones

Son contribuciones y/o aportaciones de vecinos para realizar obras públicas. En algunos estados y municipios de la República existen disposiciones legales que bajo ciertas condiciones facultan a la autoridad para fijar contribuciones necesarias en la ejecución de obras públicas de interés general y leyes que establecen que los beneficiados con dichas obras deberán cubrir su costo.

- Subsidios condicionales o incondicionales

Son recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de éstos, a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus responsabilidades legales.

Son condicionales cuando se establece el destino que se le debe dar a los recursos; por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de camino de mano de obra.

Son incondicionales cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico y pueden ser utilizados tanto para gasto corriente, como para pago de pasivos o inversiones en obras públicas.

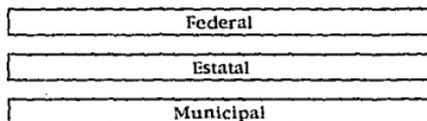
- Transferencias

Son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente y que normalmente tienen que ver con los programas originados con la federación y el estado, como son: obras de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano, etc.

C A P I T U L O I V
LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO Y
LA PRESTACION DE SERVICIOS A TRAVES DE LA ULTIMAS DECADAS

4.1 Análisis de los ingresos asignados al Estado de México en la década de 1960 y 1970

En capítulos anteriores hemos comentado que la administración pública tiene tres niveles de gobierno y que de acuerdo con nuestra estructura política el sistema federal se integra por medio de un esquema igualmente tripartito: federación, estados y municipios.



La política económica establecida ha buscado fortalecer estos niveles de gobierno para que puedan cumplir con su objetivo primordial, que es la prestación eficaz y oportuna de los servicios públicos elementales.

A partir de la expedición de la *Ley orgánica de la administración pública del gobierno federal*, que sistematiza el pensamiento de José López Portillo en esta materia, se nota el intento del gobierno por ordenar y organizar a toda la administración pública; esta concepción obedece al intento de modernizar la estructura administrativa del país, que había permanecido inmóvil e inmutable.

La administración pública como ciencia es una disciplina moderna, aún cuando en el siglo pasado los juristas, sobre todo europeos como Sanobini, le quitaban categoría por pensar que se destroncaba del derecho administrativo.

A la administración pública podemos conceptuarla como un instrumento político, no es posición antitética, se puede ser político y no se puede ser administrados y viceversa, no existe dicotomía, no

están separadas.²⁸

Por lo anterior, resulta congruente la política presidencial que impulsa la reforma administrativa. Esta plantea como objetivos globales para este sexenio:

- Organizar al gobierno para organizar al país y lograr el desarrollo económico y social que garantice institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
- Establecer un sistema para administrar y desarrollar.
- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización pública y del federalismo.
- Finalmente, mejorar la administración de justicia.

Bajo dichos objetivos la reforma administrativa no es privativa para el nivel federal, debe comprender también, con realismo, el nivel de los estados y el de los municipios.

De esta manera varios estados del país han comenzado a expedir sus leyes orgánicas de la administración pública estatal, mismas que vendrán a substituir a las antiguas y obsoletas constituciones políticas de los estados libres y soberanos, y en las que se conciben sectorialmente nuevas dependencias como las secretarías de gobierno de finanzas, de obras públicas, etc., y la creación de organismos públicos descentralizados.

Hay que reconocer que el Estado de México fue el pionero en cuanto a reforma administrativa se refiere. El gobierno de Carlos Hank González se constituyó en un

²⁸ Humberto Benítez Treviño, El federalismo en México, (Conferencia impartida en la Universidad Autónoma del Estado de México) 25 de febrero de 1981.

ejemplo destacado de organización administrativa, jurídica y financiera que estableció bases sólidas y fructíferas que elevaron considerablemente el nivel de vida de los 121 municipios del estado de México.

a) El desarrollo urbano

Se piensa que la población de México era de 69 millones en 1979, de los cuales 13 millones vivían en la metrópoli. A este cambio cuantitativo corresponde otro cualitativo: la población se transforma aceleradamente de rural a urbana, el 30% de los que viven en México son inmigrantes. De este modo, el 20% de los mexicanos se concentran en la zona metropolitana; el 38% en poblaciones de menos de 2,500 habitantes y el 17% en localidades de 50 mil a un millón de habitantes. La distribución geográfica de los centros urbanos y de las inversiones públicas se concentra en el altiplano. El tamaño y la ubicación de los mercados ha favorecido el crecimiento industrial y de los servicios de la metrópoli, por lo que en 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aportaron casi el 44% del producto interno bruto del país.

b) Finanzas públicas estatales

Se integran con fuentes tributarias que tradicionalmente han sido aprovechadas por los gobiernos locales, tales como la propiedad raíz y la producción agrícola y ganadera, así como las participaciones en impuestos que el gobierno federal les otorga. La fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en su parte final indica:

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La concurrencia fiscal (que dos o tres niveles de gobierno graven la misma fuente tributaria) surge porque, fuera de las limitaciones del artículo 73 constitucional y de los artículos 117 y 118 para los estados, el resto de los campos tributarios no son

privativos de ninguno de los niveles de gobierno de acuerdo con la ley. La concurrencia fiscal en sí misma no es convincente, pues significa diferencia de carga fiscal por regiones que afectan la economía de algunas entidades; además, se duplican los gastos de administración para el fisco y los causantes.

c) Finanzas públicas municipales

La fracción II del artículo 115 constitucional establece que:

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

Sin embargo, hasta antes del gobierno del Presidente López Portillo, los municipios participaban cada vez en menor escala del presupuesto federal, en detrimento de lo que la constitución concibió como la célula del sistema federal y escuela primaria de la democracia.

En 1960 los municipios participaban del 2.8% del presupuesto federal; en 1965, del 1.5% y en 1970 del 1.6%. Esta fue la preocupación del candidato López Portillo, que en su campaña sostuvo la tesis del verdadero federalismo y en su discurso de toma de posesión afirmó:

Fortaleceremos económicamente a los estados, con la condición de que estos hagan lo mismo con los municipios.

El fortalecimiento económico a estados y municipios, que se ha experimentado en los últimos cuatro años, obedeció al reconocimiento de una realidad nacional: se vivía un centralismo económico muy peligroso en el que el gobierno iba acaparando paulatinamente las fuentes impositivas más importantes con grave deterioro de la economía de los estados y municipios. En efecto, los estados en 1960 participaron del 18.6% del presupuesto federal, contra el 10.4% en 1965 y el 12.04% en 1970. En cambio la federación se reservó en 1960 el 78.6% del presupuesto de la nación; en 1965, el

87.9%; y en 1970, el 86.3%. Como se puede observar, a medida que disminuía la participación de estados aumentaba el presupuesto de la federación.²⁹

4.2 Década de 1980

4.2.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal, junto con entidades federativas, se encarga de regular las relaciones federación-estados en materia tributaria de acuerdo a los artículos contenidos en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

La coordinación fiscal es un sistema que rige la manera en que se reparte el producto tributario de la nación entre la federación y los gobiernos locales. Con este sistema se ha eliminado, virtualmente, el problema de la concurrencia impositiva que da lugar a la doble o múltiple tributación; es decir, el aplicar un impuesto local a un objeto ya gravado a nivel federal. Un ejemplo concreto nace de la facultad constitucional por la cual los estados, la federación y el Distrito Federal pueden gravar la nómina de los empleados aunque sólo la federación puede legislar en materia de trabajo.³⁰

Con el objeto de entender claramente como se inserta la coordinación fiscal en el sistema impositivo global, es necesario mencionar las reglas que se derivan de la constitución y que rigen en materia impositiva:

- a) Algunos impuestos son exclusivos de la federación y no pueden ser aplicados por los estados o municipios, por ejemplo: las importaciones y exportaciones, el aprovechamiento de bienes de propiedad de la nación (subsuelo, petróleo, minería).

²⁹ México, Plan nacional de desarrollo urbano, México, 1978.

³⁰ México, Reestructuración de las finanzas públicas, Cuadernos de Renovación Nacional, VI, p. 63.

- b) Ningún impuesto es exclusivo de los estados.
- c) La federación tiene poder exclusivo para legislar en ciertas materias, aunque ello no le confiere poder exclusivo para gravarlas. Por ejemplo, legisla exclusivamente sobre materia de trabajo pero no tiene la facultad exclusiva de gravarlo, las entidades federativas también lo pueden hacer.
- d) La federación está facultada para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la federación, es decir, para establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.
- e) Los estados tienen la facultad de gravar todas las materias con el objeto de cubrir el presupuesto de egresos local, salvo las materias reservadas a la federación.
- f) Debido a los dos puntos anteriores, el poder fiscal de los estados es concurrente con el de la federación, salvo en los casos de materias reservadas a esta última. La concurrencia da lugar a doble o múltiple tributación y no es anticonstitucional.
- g) La federación, los estados y los municipios pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones. A estas transferencias se les denomina participaciones.

Actualmente sólo existen participaciones de federación a estados y municipios y transferencias de los estados a estos últimos, aunque en teoría podría haberlas en sentido contrario. Podemos afirmar que todos los estados han celebrado dicho convenio y que ha sido aprobado por sus legislaturas porque implica restricciones a su poder tributario. Los tres fondos a través de los cuales se pagan las participaciones de los estados son: el fondo general de participación, el fondo financiero complementario de participaciones y el fondo de fomento municipal.

a) El Fondo general de participaciones hasta 1987

Este fondo constituyó la parte central del sistema, a través de él se distribuye en promedio el 80% del total de recursos canalizados a los estados y municipios. Hasta 1987, el fondo general se constituía con un porcentaje fijo de la recaudación fiscal total. Conforme a la ley, dicho porcentaje se incrementa con el porcentaje que represente en dichos ingresos de la federación. La recaudación es un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que los estados convengan en derogar o suspender al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De esta manera se garantiza a los estados que el monto de los impuestos, que derogan o dejen de percibir, les sea indemnizado.

La distribución del fondo general se hizo hasta 1984 en las mismas proporciones en que los estados recibían con anterioridad participaciones en determinados impuestos, más el monto de los que dejaron en suspenso. Ese mecanismo de distribución implicaba que los esfuerzos recaudatorios realizados por algunas entidades se distribuyeran entre todas las entidades, independientemente de cuales hubieran realizado el esfuerzo.

b) El Fondo financiero complementario de participaciones

Este fondo es de menor importancia que el fondo general. Se forma con el 0.5% de la recaudación federal total, más el 3% del fondo general y otra cantidad igual a esta última proveniente de los propios recursos de la federación. Así, el fondo financiero llega a una cantidad equivalente al 1.5% de la recaudación federal total.

Tiene como finalidad principal la de corregir el desequilibrio regional que produce el fondo general, para lo cual se distribuye en proporción inversa a la participación por habitante que cada estado recibe del fondo general.

El desequilibrio regional deriva del sistema tradicional, en razón de que los estados de mayor desarrollo eran los que más impuestos participables generaban,

mientras que los estados más deprimidos casi no se beneficiaban con las transferencias de la federación.

c) El Fondo de fomento municipal

Este fondo es una de las tres formas de participaciones municipales. Las otras dos son: las que reciben del total de los fondos generales y financiero complementario, que en ningún caso son inferiores al 20% de las cantidades que corresponden al estado, y las que provienen de participaciones de los impuestos al comercio exterior.

Concluyendo, podemos afirmar lo siguiente: la coordinación fiscal entre las entidades y la federación deberá ser siempre un ejercicio de relación cordial y equitativa entre los tres niveles de gobierno. El equilibrio de poderes y la armonía fiscal depende de manera muy significativa de la coordinación. La descentralización de la vida nacional cada vez está más vinculada con la descentralización del ejercicio del gasto público, que requerirá de la transferencia de mayores recursos fiscales.

Los municipios ya cuentan con una fuente tributaria propia que es de gran importancia, la propiedad inmobiliaria, el reto ahora es dar vigencia plena al municipalismo, con un impuesto predial actualizado y administrado localmente.

Sin duda la tributación de las sociedades modernas constituye un aspecto fundamental de las relaciones sociales y políticas. La utilización adecuada de los instrumentos al alcance del gobierno es indispensable para la armonía y prosperidad sociales. La política tributaria durante el período 1983-1988 ha procurado, y logrado, caminar en esa dirección.³¹

4.2.2 Programas estratégicos regionales y planeación estatal y municipal

En el marco de la estrategia de descentralización de la vida nacional, los lineamientos

³¹ *Ibid.*, 64-68.

de la política regional se orientan a establecer una estrecha y efectiva coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, para llevar a cabo eficazmente las tareas relacionadas con el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Como resultado del proceso de comunicación y diálogo que se estableció entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, y en congruencia con la estrategia de desarrollo regional del plan, fueron elaborados los programas regionales Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Zonas Áridas y Frontera Norte. Nosotros únicamente trataremos el programa de desarrollo de la Zona Metropolitana.

a) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Cd. de México y Región Centro.

Este programa tiene carácter regional por la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México, como responsables directos, y de los gobiernos de los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, por su estrecha relación con la zona metropolitana.

Las estrategias están orientadas a reordenar el crecimiento de la Ciudad de México y su área conurbada; fomentar la integración de sistemas urbanos e industriales relativamente independientes de la Ciudad de México; impulsar un desarrollo regional más equilibrado y revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La instrumentación de estas estrategias se realiza a través de líneas de acción. Para la zona I se refieren a la descentralización administrativa y a la desconcentración industrial; abastecimiento y uso racional del agua; control en el uso del suelo; ordenamiento de la vialidad y transporte; control ambiental y protección ecológica; seguridad ciudadana; financiamiento del desarrollo; y, por último, información para la

planeación del crecimiento urbano.³²

Las acciones para la región centro están orientadas al reordenamiento territorial, la ubicación selectiva de las actividades industriales y el desarrollo rural integral.

b) Planeación estatal

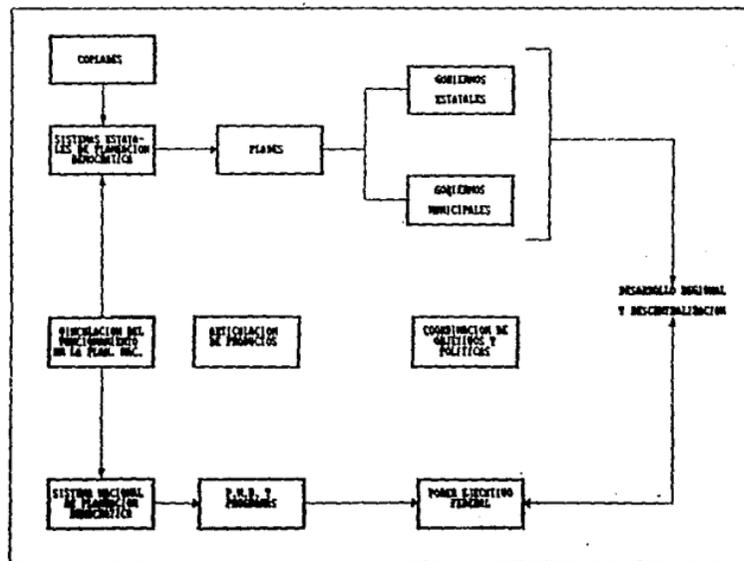
En México la planeación del desarrollo regional y estatal no podía ser el resultado de una decisión unilateral impuesta desde el centro de la república. La misma complejidad de la sociedad mexicana y las diferencias regionales naturales han ido asignando a las regiones del país un papel importante en el desarrollo nacional.

Por otro lado, en la participación de las entidades federativas dentro del proceso de desarrollo, se ha exigido una mayor capacidad administrativa para usar racionalmente los recursos disponibles y planear su propio desarrollo concordante con el conjunto nacional.

La planeación estatal surgió como respuesta a la necesidad, siempre presente y tradicionalmente asumida por el centro, de coordinar los múltiples instrumentos y acciones de la federación y de las entidades que concurren en el desarrollo regional. Establecer una coordinación adecuada entre federación y estados no ha sido tarea fácil, lo que planteó la necesidad de contar con un esquema de planeación estatal (ver gráfica 1), que ordenara las actividades, permitiera la coordinación federal-estatal-municipal y que además orientara las acciones de los sectores social y privado hacia un esfuerzo común: el desarrollo integral de los estados.

³² México, Planeación Democrática, Cuadernos de Renovación Nacional, tomo III, pp. 97-99.

VINCULACION DE LA PLANEACION NACIONAL CON LA PLANEACION ESTATAL



FUENTE: S.N.P. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION ADMINISTRATIVA, PREVISIONES Y COORDINACION MEXICO, 1964, P. 67.

En el marco del artículo 26 constitucional y en congruencia con los objetivos de la política regional que promueve un desarrollo integral, se impulsaron las tareas relativas a la planeación de las entidades federativas como una forma cotidiana de mejorar las gestiones públicas dentro de un marco de absoluto respeto a la autonomía y a las peculiaridades de los estados, cumpliendo así con los principios del régimen federalista y democrático del país.

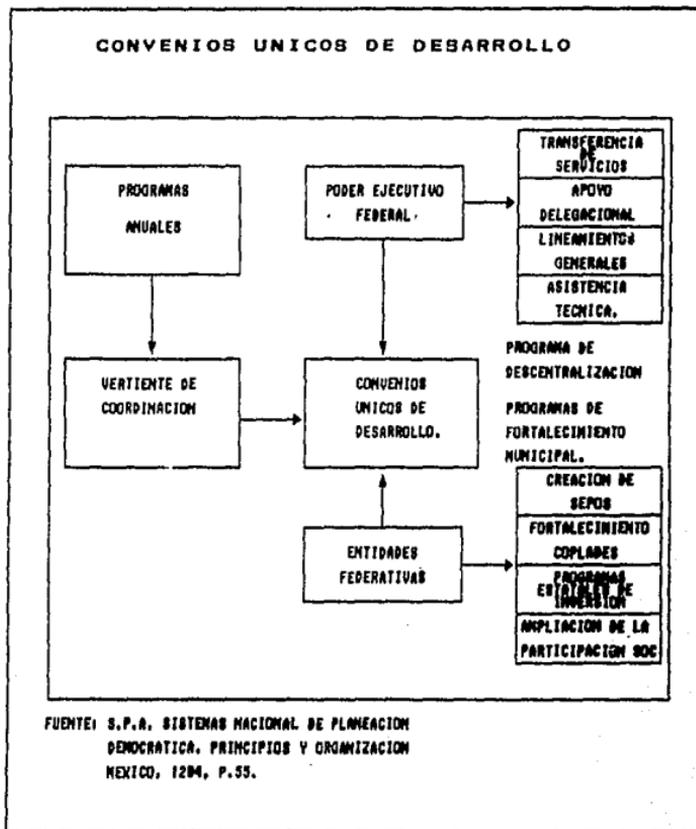
Como resultado, las acciones instrumentadas por el gobierno federal y los gobiernos estatales fueron orientadas a organizar: los sistemas estatales de planeación; articular los objetivos y políticas de desarrollo estatal con las prioridades y objetivos nacionales; y a fortalecer y perfeccionar los instrumentos y mecanismos de coordinación, como son el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

El resultado de los esfuerzos realizados para institucionalizar la planeación en las entidades federativas fue la instauración de un sistema de planeación estatal basado en un marco jurídico claro, congruente y dinámico que dio sustento a sus gestiones y operaciones en el ámbito de su territorio y del Pacto Federal.

Debemos decir que la labor desplegada por los estados obligó al gobierno federal a modificar sus mecanismos de coordinación y a ampliar su contenido. En este sentido, el CUD, como instrumento básico para la coordinación de acciones entre la federación y los gobiernos estatales (ver gráfica 2), se ha venido actualizando para asegurar el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado.

En el ámbito estatal, la participación social en las tareas de planeación adquirió mayor relevancia. Los mecanismos más utilizados han sido los foros de consulta popular, las reuniones de trabajo de los subcomités de los COPLADE y las audiencias con autoridades estatales y federales.

Gráfica n° 2



c) Planeación municipal

La participación de los ayuntamientos en la planeación (ver gráfica 3), se efectuó a través de subcomités regionales o municipales de los COPLADE y/o mediante la creación y operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Los programas de acciones intermunicipales para el desarrollo de las regiones Soconusco, en el estado de Chiapas, y de la Cuenca de Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz, constituyen un ejemplo de la conjugación entre los tres órdenes de gobierno.

El propósito de estas acciones ha sido impulsar la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales en el marco de la planeación del desarrollo. Los resultados, hasta ahora obtenidos, muestran que la planeación democrática se ejerce en todo el país, tanto a nivel federal como estatal, regional y municipal.³³

d) Areas estratégicas

En términos generales el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo IV, de la constitución; manteniendo siempre, el gobierno federal, la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

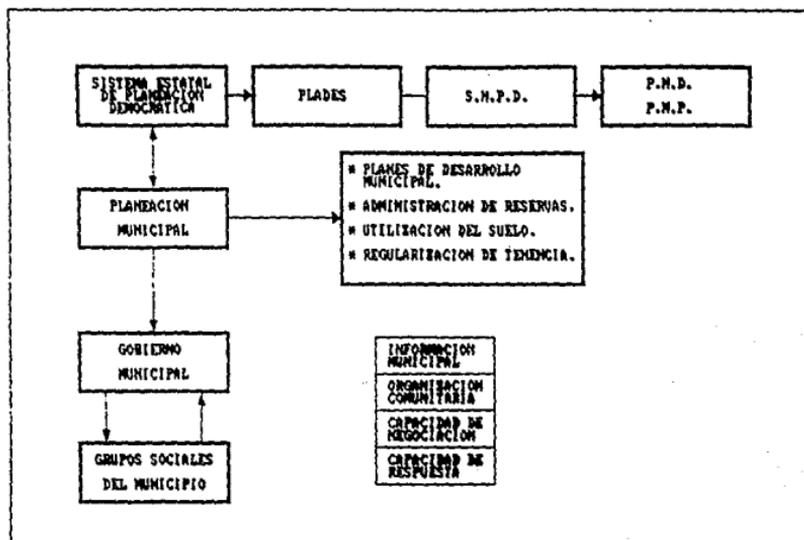
Es pertinente señalar que por áreas estratégicas se entienden:

las actividades económicas que representen particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la

³³ *Ibid.*, pp. 97-107.

Gráfica n° 3

PLANEACION MUNICIPAL



FUENTE : S.P.P., SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
 PRINCIPIOS Y ORGANIZACION MEXICO, 1984. P. 68

independencia. En este caso se prevé que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias. El precisar que no solamente la propiedad sino también el control de dichos organismos corresponde al Gobierno Federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad si se admitieran formas de administración que desplazaran el proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno.³⁴

Este punto de áreas estratégicas se plantea como referencia en cuanto al término y manejo de las mismas.

e) Panorama de participaciones

A partir del año de 1980 los estados dejaron de participar en impuestos específicos y del total de los impuestos de la federación. Del total de impuestos de la federación se formó un fondo general del que inicialmente participan los estados de un 13%, y de acuerdo con las proposiciones con las que anteriormente se beneficiaban, independientemente del 13%, se forma un fondo financiero complementario con el 0.3% de recaudación nacional impositiva para la participación de los estados. Lo que da un total de 13.37% de participación impositiva en el presupuesto de la nación; es decir, un 15% más que en 1970 y un 28% más que en 1965.

Sin embargo, debemos recordar que los estados están obligados por ley a distribuir, a su vez, cuando menos el 20% de las participaciones a sus respectivos municipios.

Las bondades del nuevo sistema de participación saltan a la vista, tan sólo de enero a septiembre de 1980, los estados han recibido de la federación 81 mil millones de pesos por concepto de participaciones; es decir, más del 50% que en 1979, que en todo el año ascendieron a 55 mil millones. También en los porcentajes es sorprendente el

³⁴ Eduardo Andrade Sánchez, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, p. 64.

cambio pues este año reciben el 13.37% de la federación, en relación con el 14% en 1975, el 11% en 1979, y hasta menos del 10% que se había proyectado para este año, de seguir con el sistema obsoleto de participación en Impuesto Específico.³⁵

4.3 El Municipio en 1990

Las decisiones políticas en materia tributaria deben tener trascendencia en el quehacer diario del municipio; por eso, una de tantas preocupaciones del estado es buscar equilibrar las finanzas públicas. En 1993 se presentó un esquema fiscal modernizado que transparenta el manejo de la hacienda pública. Para tal efecto, tanto la federación como el estado, buscarán coordinarse en materia de derechos; ello implica la no causación de diversos e importantes rubros impositivos estatales y municipales que resultaban contrarios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De aquí derivaron múltiples adecuaciones que hubo de considerar en las legislaciones tributarias estatal y municipal. Igualmente se estableció un impuesto novedoso en el ámbito nacional: el impuesto sobre radicación. Se avanzó, pues, en la introducción del sistema de cuotas para el cálculo del impuesto predial, también único a nivel nacional.

En otro orden de cosas, cabe destacar la actividad legislativa impulsada por Ignacio Pichardo Pagaza, anterior gobernador, que promulgó la *Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México* para el ejercicio fiscal de 1993.

4.3.1 Análisis de los ingresos asignados al Estado de México

El artículo 1° establece:

La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México percibirá, durante el ejercicio fiscal de 1993, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles, e ingresos derivados de financiamientos, siguientes:

- Impuestos:
- Predial.

³⁵ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
 - Sobre fraccionamientos.
 - Sobre juegos, espectáculos y diversiones públicos.
 - Sobre radicación.
 - Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos pendientes de liquidación o de pago.
- Derechos:
 - Agua potable y drenajes.
 - Registro civil.
 - Obras públicas.
 - Certificaciones.
 - Rastros.
 - Corral de consejo.
 - Uso de vías y áreas públicas por el ejercicio de actividades comerciales.
 - Panteones.
 - Estacionamientos en vías públicas.
 - Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes.
 - Por servicios prestados a panteones particulares.
 - Por servicios prestados a rastros particulares.
 - Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.
 - Servicio de vigilancia prestado por autoridades de seguridad pública.
 - Servicios prestados por autoridades fiscales.
 - Servicios de alumbrado público.
 - Otros que queden consignados en las leyes respectivas.
 - Aportaciones de mejoras:
 - Las derivadas de la aplicación de la ley de aportaciones de mejoras.
 - Productos:
 - Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
 - Bosques municipales.
 - Utilidades de inversión en créditos o valores.
 - Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal.
 - Aprovechamientos:
 - Multas.
 - Recargos.
 - Reintegros.
 - Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
 - Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales.
 - Gastos de ejecución y honorarios por notificación.
 - Otros.
 - Ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles:
 - Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de la Ley de Hacienda del Estado de México, conforme a los dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de

- México.
- Los derivados de la aplicación de la Ley Fiscal del Estado de México.
 - Los derivados del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.
 - Los derivados del cobro de derechos federales, conforme a lo convenios celebrados con el Gobierno Federal.
 - Los derivados de la aplicación del convenio de desarrollo municipal.
- Ingresos derivados de financiamientos:
- Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

Conforme al artículo 3°:

el pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos a razón del 2.3% mensual de interés simple sobre el monto total de los mismos, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 4°:

el pago de créditos fiscales mediante prórroga, que se conceda de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal Municipal, causará durante el ejercicio fiscal de 1993 recargos sobre saldos insolutos a razón del 1.8% mensual.

Es importante señalar que las percepciones de los conceptos a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se efectuará en las oficinas recaudadoras de la tesorería municipal correspondiente, en la de los organismos del sector auxiliar de la administración pública municipal, en las oficinas rentísticas de la secretaría de finanzas y planeación del estado (cuando se tenga convenio para tal efecto), en sociedades e instituciones de crédito debidamente autorizadas o en las que el propio ayuntamiento designe, así como por terceros que convengan la prestación de servicios públicos municipales o su cobro en términos de la legislación aplicable.

El artículo 6° señala, por su parte, que los ayuntamientos podrán contratar financiamientos a su cargo y asumir obligaciones contingentes hasta por un monto, que sumado a las obligaciones ya existentes, produzca un saldo al cierre del ejercicio que no rebase el 30% de ingresos ordinarios del mismo y cuyo servicio, sumado al del

existente al inicio del ejercicio, no exceda durante el año el 75% del monto límite de contratación anual.

No se computarán, para los efectos anteriores, los créditos destinados a proyectos autorecuperables con fuente de pago identificada y que no afecte ingresos tributarios, así como los empréstitos para apoyo de flujo de caja; satisfaciendo, en ambos casos, lo dispuesto por la *Ley de deuda pública municipal*.

Hablemos ahora del impuesto sobre radicación. El artículo 83, Bis-C, señala que se considera que existe radicación cuando se disponga material o formalmente de un inmueble y se utilice en forma permanente, continua y habitual.

Pero el impuesto no se causa por el establecimiento o la disposición material o formal de los inmuebles que sean:

- Destinados a las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, avícolas y pesqueras.
- Aquellos donde se realicen continua y habitualmente actividades educativas y de capacitación, culturales, de investigación científica y tecnológica y deportivas.
- Hospitales y sanatorios oficiales en sus diversas modalidades.
- Propiedad o posesión de instituciones de asistencia privada, debidamente constituidas conforme a la Ley de Asistencia Privada del Estado de México.
- Destinados al cumplimiento de las funciones propias de las siguientes instituciones, agrupaciones o asociaciones:
 - Partidos políticos.
 - Los de carácter religioso.
 - Cámaras de comercio o de industria, uniones de comerciantes ambulantes y en mercados públicos, así como los organismos que agrupen a dichas cámaras o uniones.
 - Agrupaciones agrícolas, ganaderas, silvícolas, avícolas y pesqueras.
 - Asociaciones patronales o profesionales y los sindicatos obreros y patronales y organismos que los agrupen.
 - Sociedades cooperativas de consumo y de producción y mutualistas y los organismos que los agrupan.
- Destinados a la habitación, no comprendiendo en éstos hoteles y casas de hospedaje (artículo 83, Bis-D).

4.3.2 Aumento en la demanda de servicios públicos con el pago de derechos

a) Agua potable

La *Ley de hacienda municipal del Estado de México*, en el título segundo, establece los derechos correspondientes a agua potable y drenaje:

- Suministro de agua potable.
- Suministro de agua proporcionada por autoridades municipales o sus descentralizados a fraccionamientos o unidades habitacionales.
- Autorización de derivaciones de la toma de agua.
- Conexión de agua y drenaje.
- Establecimiento del sistema de agua y alcantarillado en fraccionamientos o unidades habitacionales, comerciales e industriales.
- Conexión de la toma para el suministro de agua en bloque proporcionada por autoridades municipales o sus descentralizados.
- Por la descarga de aguas residuales.

b) Registro civil

Respecto a los derechos por los servicios que presta el registro civil se establece una tarifa, basada en un porcentaje salarial, que pagarán los usuarios:

Tarifa: Número de salarios

- Asentamiento de actas de nacimiento de hijos menores de un año:	Exento
- Asentamiento de actas de los registros extemporáneos de nacimiento de hijos mayores de un año, por cada año o más:	0.10
- Asentamiento de actas de reconocimiento de hijos:	0.4
- Asentamiento de actas de adopción:	0.4
- Solicitud, formulación de capitulaciones, celebración y asentamiento de actas matrimoniales:	2.25
- Asentamiento de actas de divorcio:	2.25
- Asentamiento de actas de defunción:	Exento
- Inscripción de tutela o ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte o pérdida de la capacidad legal para administrar bienes:	0.74
- Transcripción de actas:	0.44
- Anotaciones marginales:	0.44
- Por copia certificada de cualquier acta o constancia de inexistencia de registro:	0.3
- Búsqueda en los libros del registro civil para expedición de copias certificadas cuando no señala la fecha, por cada año o fracción:	0.07

- Los actos celebrados fuera de las oficinas del registro civil causarán una cuota adicional de:	3.0
- Tramitación de divorcio administrativo efectuado ante ante las oficinas del registro civil:	19.0
- Cambio de régimen patrimonial en el matrimonio:	19.0
- Inserción de actos del estado civil celebrados por mexicanos en el extranjero:	3.0
- Por copia certificada de los apéndices de los actos, por hoja:	3.0

En los casos de desastres (como heladas, inundaciones, epidemias, sismos...) o de campañas de regularización (como matrimonios colectivos o solicitudes de oficio de las autoridades) los ayuntamientos respectivos, a través de sus autoridades fiscales enunciadas en el *Código fiscal municipal*, podrán subsidiar hasta el 100% de los derechos que causen los actos de registro civil.

c) Obras públicas

Conforme a los artículos 96-101 son objeto de este derecho la prestación de servicios de autorización de licencias para construcción de obras nuevas con vigencia de un año, alineamiento y número oficial, uso específico del suelo para el funcionamiento o revalidación de establecimientos comerciales, industriales y de servicio, de subrogación de los derechos de titularidad de fraccionamientos y su relotificación cuya expedición y vigilancia corresponde a las autoridades de obras públicas municipales, de acuerdo con los ordenamientos de la materia.

d) Certificaciones

La ley específica que por certificación se entiende la legalización de documentos solicitados a los ayuntamientos en los que se hagan constar hechos o situaciones jurídicas o civiles relacionadas con personas que habitual o accidentalmente han residido o residan dentro del territorio municipal (artículos 102-104).

e) Rastros

El artículo 105 establece que son objeto de este derecho los servicios prestados en los

rastros municipales consistentes en el sacrificio, evisceración, desolle y corte de animales destinados al consumo humano y por la utilización de la maquinaria y edificios propiedad del municipio conforme a una tarifa establecida.

f) Corral de consejo

Este concepto se encuentra plasmado en el artículo 106. El pago de este derecho se origina por la guarda de animales depositados en los corrales de consejo propiedad municipal. Para ello existe una tarifa correspondiente (artículos 107-108).

g) Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales

Este derecho se causa por el uso de la vía pública o plazas por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, así como de la prestación de servicios de administración, mantenimiento y otros proporcionados por el ayuntamiento en los mercados públicos, lugares de uso común y vías públicas. También estos derechos se pagan con una tarifa ya establecida (artículos 110-111)

h) Panteones

Se entiende por este derecho la contraprestación por los servicios que presta el ayuntamiento en panteones de propiedad municipal. Al respecto se encuentra establecida una tarifa (artículos 112-113).

i) Estacionamiento en la vía pública

El artículo 114 señala que es objeto de este derecho ocupar la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población como estacionamientos de vehículos. Son sujetos de este derecho los conductores de los vehículos.

Además, el estacionamiento de vehículos solamente podrá realizarse en las calles y sitios previamente fijados por el ayuntamiento y dentro de los horarios y

modalidades que el mismo señale. Por otra parte, los sujetos de este derecho deberán cubrir los precios que determine diferencialmente cada ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo; los cuales serán publicados en el periódico oficial *Gaceta del Gobierno* (artículos 115-117).

j) Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes

El derecho de este capítulo se causa por la identificación anual de fierros para marcar ganado y magueyes, mismo que acredita la propiedad de dichos bienes (artículo 119).

Por la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior se pagará una cuota de 1.5 días de salario mínimo general de la zona económica que corresponda.

k) Por servicios prestados a panteones particulares

Respecto al presente capítulo el artículo 125 establece que es objeto de este derecho la evaluación de la prestación del servicio municipal de panteones concesionados a personas físicas o morales.

Son sujetos de este derecho los que disfrutan de la concesión, mismos que deberán cubrir el tributo manifestado mensualmente a la tesorería municipal, por medio de una relación de las inhumaciones efectuadas durante el mes anterior (artículo 126).

Se señala que las cuotas por este derecho serán las que resulten de aplicar tres veces más a las que se establecen en las fracciones I y II del artículo 113 del presente ordenamiento (artículo 127).

l) Por los servicios prestados a rastros particulares

Es objeto de este derecho la evaluación de la prestación del servicio municipal de rastros concesionados a personas físicas o morales (artículo 128). Los sujetos de este derecho serán los concesionados, quienes deberán entregar mensualmente la contribución a la

tesorería municipal, presentando una relación del número de cabezas sacrificadas por especie en el mes anterior (artículo 129).

La cuota de este derecho se causará y pagará de acuerdo con la tarifa establecida (artículo 130).

m) Por los servicios prestados a estacionamientos de servicio público

Conforme al artículo 131 es objeto de este derecho la evaluación de la prestación del servicio municipal de recepción, guarda y devolución de vehículos automotores.

Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales que hayan obtenido concesión del ayuntamiento para la explotación de estacionamientos (artículo 132).

Este derecho se causará y pagará bimestralmente, a razón de 0.25 días de salario mínimo general según zona económica que corresponda por cada espacio o cajón declarado y autorizado en la licencia de funcionamiento municipal. El pago deberá hacerse en la tesorería municipal correspondiente dentro de los días primero al veinte de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre (artículo 133).

n) De los derechos por servicios prestados por las autoridades de seguridad pública

Para ello el artículo 134, Bis, establece que por los servicios prestados se causará y pagarán los siguientes derechos por la vigilancia especial y por personal de a pie que soliciten las personas físicas o morales (cuota diaria de salarios *mínimos*, general de la zona económica que corresponda):

- Policía tercero:	2.5
- Policía segundo:	3.0
- Policía primero:	3.5
- Oficial tercero:	4.0
- Oficial segundo:	4.5
- Oficial primero:	5.2
- Segundo comandante:	6.0
- Primer comandante:	7.0

o) Servicios prestados por autoridades fiscales

El artículo 134, Bis-A, establece que por el almacenaje de bienes muebles secuestrados y liberados en la vía del procedimiento administrativo de ejecución y no retirados oportunamente en los términos del *Código fiscal municipal*, se causarán y pagarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa (cuota diaria de salarios mínimos, general de la zona económica que corresponda):

- Cuando los bienes ocupen hasta un metro cuadrado de superficie:	0.1
- Por cada metro o fracción excedente:	0.02

p) De los derechos por servicios de alumbrado público

Este derecho se causa por la recepción del servicio de alumbrado público. Causan este derecho los propietarios, poseedores o usuarios de bienes inmuebles ubicados en las áreas urbanas del municipio y que el ayuntamiento determine por acuerdo Institucional de cabildo considerando el grado relativo de existencia del servicio (artículo 134, Bis B-C).

El costo del servicio será estrictamente igual a la erogación que por este concepto realicen los ayuntamientos municipales incluyendo su mantenimiento; cantidad que será determinada por el presupuesto del municipio (artículo 134, Bis-D).

En cuanto al monto del derecho será el 7% del cargo a cubrir por la recepción del servicio contratado cuando se apliquen las tarifas 1,2 y 3 del acuerdo que autoriza el ajuste de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica vigente.

Por lo que respecta a aquellos casos en que se deban aplicar las tarifas H-M, O-M, H-S y H-T el monto será de 2.5%, en la inteligencia de que el mismo no podrá exceder de 5.0 salarios mínimos elevados al mes (artículo 134, Bis-F).

Este derecho también deberá ser pagado bimestralmente en la tesorería

municipal correspondiente al lugar de ubicación del predio, o en su caso por conducto de los terceros a que alude el *Código fiscal municipal* en sus disposiciones relativas (artículo 134, Bis-G).

Como una consecuencia de la obligación instituida en el artículo 31 de nuestra Carta Magna los habitantes de los municipios o quienes en él realicen actividades productivas están obligados a contribuir al gasto público municipal de manera proporcional y equitativa.

La dinámica del derecho es algo que no puede hacerse de lado en el quehacer de la sociedad so pena de que los ordenamientos que no cambien al ritmo que lo hace la propia sociedad sean inoperantes y desechados en la práctica. Al referirnos al derecho fiscal e interiorizarnos en el mismo nos damos cuenta que implica una dinámica mayor que otras ramas del derecho.

Dentro de las legislaciones fiscales municipales de los estados de nuestra república existen algunas que observan un gran rezago, por lo que es indispensable adecuar en forma total y congruente con la realidad actual los ordenamientos fiscales municipales; es decir, que a grandes avances en materia municipal, grandes cambios en su legislación hacendaria.

Preocupación fundamental del ejecutivo federal, desde su designación en el cargo, ha sido el lograr un cabal desarrollo de nuestro país, desarrollo que en forma amplia y visionaria debe buscarse en total armonía con todas las entidades componentes del pacto federativo que constituyen nuestro país. Este desarrollo ha sido concebido, desde su inicio, a partir de la célula básica, a partir del primer componente: el municipio.

Sin embargo, es una realidad palpable, y en cierta medida dolorosa, el reconocer que debido al fuerte centralismo existente se ha obstaculizado el hacer

político, económico y social de esta primera forma de organización. Por ello se pretende, y cabe señalarlo así, otorgarle la mayoría de edad; y no podemos soslayarlo, ni hacer a un lado la otra realidad, para emprender la marcha hacia un cabal desarrollo es menester que los municipios cuenten con los medios económicos que le brinden la oportunidad de iniciar el camino hacia la obtención de tan deseados resultados. Esta fue la finalidad para la que se reformó el artículo 115 constitucional, cuyo objetivo es fortalecer el municipio.

Es claro, pues, que los cambios constitucionales para la organización municipal vienen a reforzar la administración interna de los mismos, teniendo como consecuencia que los dispositivos hacendarios deban adecuarse y en especial las leyes de hacienda municipal o los documentos que contemplan lo correspondiente, para ajustarse plenamente a los requerimientos actuales.

C A P I T U L O V
PERSPECTIVAS DE SOLUCION

5.1 Propuestas de reformas a las constituciones, tanto de jurisdicción federal como estatal

Los propósitos del Congreso Constituyente de Querétaro, en materia de libertad municipal, se han visto frustrados fundamentalmente por tres causas:

- a) En la medida en que no fue posible asegurar una fuente de ingresos propia para las corporaciones locales;
- b) porque la esfera de competencias del municipio está generalmente circunscrita a un régimen de facultades considerablemente reducidas;
- c) y, finalmente, por una serie de controles establecidos en las constituciones de los estados, y reiterados en las leyes orgánicas respectivas, que significan una supeditación total del municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa.

Son particularmente indebidas las facultades concedidas a los gobernadores de los estados para declarar la desaparición de los poderes en el interior del municipio y la de las legislaturas para sancionar los bandos de policía, disposiciones que niegan las más elementales libertades de la corporación.

Si se quiere lograr un régimen municipal acorde con los principios de libertad que proclama nuestra Carta Magna, es preciso hacer una revisión de fondo sobre los problemas legislativos señalados. Además, sería conveniente desarrollar una serie de actividades de promoción y colaboración municipales mediante la descentralización administrativa y acuerdos intermunicipales; materias en las que hasta ahora no se ha aplicado nuestra legislación.

La estructuración de un marco jurídico adecuado, corrigiendo faltas existentes y proporcionando una mayor capacidad de acción, es la modesta, pero importante, colaboración que el jurista puede aportar a la solución de los problemas municipales.

5.1.1 Propuesta de reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

a) Artículo 115, fracción III: "Creación de los consejos metropolitanos".

Dicha sugerencia la sustentamos de la siguiente manera:

En el mes de agosto los legisladores del Estado de México votaron contra la creación de un consejo metropolitano; el cual tendría las facultades, entre otras, de coordinar e igualar los servicios del Distrito Federal con los 27 municipios conurbados. Los diputados de las distintas corrientes e ideologías rechazaron esta iniciativa invocando la autonomía y soberanía de la primera célula política del país.

La idea tuvo su origen en Naucalpan, ya que el alcalde Mario Ruíz de Chávez confrontó recursos y servicios con la capital. No era para menos, en Naucalpan el gasto anual por habitante es de \$115, mientras que en el Distrito Federal de \$1,780. En Netzahualcóyotl la desproporción es mayor: \$34 por persona.

Ruíz de Chávez había estudiado las condiciones del Consejo Metropolitano de Montreal donde hace 25 años hubo una gran crisis de seguridad y se unieron 29 municipios para igualar presupuestos y uniformar servicios. El resultado fue inmediato: mejoraron los servicios, disminuyó el número de empleados, aumentaron los salarios y se logró plena coordinación.

Pensamos que con su decisión los legisladores impidieron la posibilidad de aumentar recursos para todos los municipios del Valle de México y desarrollar una alternativa viable para otras zonas conurbadas como Monterrey y Guadalajara; con la ventaja, en el Estado de México, de involucrar a la federación y lograr una mayor

conurrencia de recursos.

También se puede invocar la situación de la zona: representa el 0.06% del territorio nacional y en este breve espacio geográfico se acumula el 64% del producto interno bruto de México y el 26.5% de la población económicamente activa, el 55% de la inversión nacional y el 43% de la producción manufacturera.

Además, el 45.3% de los 15 millones de ciudadanos legalmente registrados se asientan en los municipios conurbados. Prácticamente 6'811,941 mexiquenses tienen los mismos problemas que los 8.2 millones de defechos, pero sus ayuntamientos no tienen los recursos del Departamento del Distrito Federal, sin pretender decir que estos últimos sean suficientes.

b) Artículo 115, fracción IV:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. A los municipios carentes de recursos se les otorgarán mayores rendimientos para que puedan autofinanciarse y lograr la igualdad social con respecto a otros municipios que cuentan con la infraestructura necesaria.

Consideramos que si se toma en cuenta esto se estará cumpliendo lo señalado en el precepto ya citado, que es el de tener una verdadera autonomía financiera.

c) Artículo 115, fracción IV, inciso b: "Las participaciones federales..." "

Se deberá agregar la obligación de que la federación informe a los estados y municipios cuál fue el monto de lo recaudado por la primera y cómo efectuó la repartición equitativa.

5.1.2 Reforma a la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*

Disentimos de la segunda tesis del Artículo 70, fracción IV:

Crear y suprimir municipios según el curso y la recaudación de las rentas de que pueda disponer la localidad respectiva.

La razón fundamental es que anteriormente aportamos una solución para que los municipios ya existentes no desaparezcan. Por otra parte, nuestra propuesta es acorde a lo que establece el artículo 147 de la misma constitución en relación al financiamiento de los municipios:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su Ley de Ingresos, que oportunamente expedirá la legislatura del estado y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.

5.2 Reforma a la *Ley orgánica municipal del Estado de México*

El artículo 31, fracción XX, señala:

Autorizar la contratación de empréstitos en términos de la *Ley de deuda pública municipal del Estado de México*.

En general coincidimos con el citado precepto, pero somos partidarios de que a los municipios carentes de recursos, dichos empréstitos, les sean otorgados con tasa preferencial, respecto a los municipios que tienen a su disposición los recursos suficientes.

A continuación hablaremos de la organización municipal manejando criterios que consideramos idóneos en relación al avance que tratamos de explicitar.

5.3 Organización municipal

5.3.1 Consideraciones generales

Debemos entender que las responsabilidades y obligaciones que se determinan al municipio tienen fundamento en el marco jurídico federal, estatal y del propio

municipio; lo que determina la necesidad, por parte del ayuntamiento, de integrar áreas y asignar recursos a la consecución de las mismas.

También es importante considerar los elementos que integran al municipio como:

- a) El tamaño;
- b) la identificación y jerarquía de la problemática;
- c) los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta el ayuntamiento para su integración y operación;
- d) una definición clara y precisa de los objetivos generales del programa del gobierno, considerando las facultades, obligaciones y problemática que haya que afrontar;
- e) la definición de programas operativos;
- f) la asignación de recursos económicos a los diferentes programas municipales;
- g) la determinación del tipo de coordinación por parte de las autoridades operativas, con autoridades y dependencias federales y estatales;
- h) la necesidad de información o de reportes periódicos de las actividades desarrolladas por las áreas operativas para la toma de decisiones y evaluación de resultados obtenidos en los programas operativos;
- i) el establecimiento de funciones de supervisión a las áreas que integran la estructura de organización del ayuntamiento;
- j) las formas de participación popular.

Igualmente existen elementos que nos permiten evaluar el tipo de municipio que se va a administrar, lo que condiciona la estructura de organización que se elija.

En este sentido y sólo como una orientación general se ofrece el criterio de agrupación de los municipios en el país, que en base a sus principales características considera tres tipos de municipio:

- Primera categoría: municipios rurales.
- Segunda categoría: municipios urbanos.
- Tercera categoría: municipios en transición.

a) Características consideradas para la categoría de 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 del municipio; es decir, sobre todo, existen grandes extensiones territoriales dedicadas fundamentalmente a las actividades primarias. Concretando:

- Existe una gran dispersión de la población en el territorio del municipio.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son: agropecuarias, silvícolas y mineras.
- Los centros poblados del municipio crecen casi totalmente de infraestructura, equipamiento y servicios.
- El crecimiento demográfico, físico y económico en los centros poblados del municipio es muy bajo o se encuentra estancado. Existe gran tendencia a emigrar hacia otras ciudades en busca de oportunidades de trabajo.

b) Características consideradas para la categoría de 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; es decir, los límites del municipio coinciden con los límites geográficos del centro de población o cabecera municipal.

- La existencia de una gran concentración de la población por kilómetro cuadrado.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria y la

de servicios.

- La infraestructura, el equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población, aún cuando sea en forma precaria para parte de la misma.
- El crecimiento demográfico, físico y económico es muy acelerado.
- La insuficiencia del suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

c) Características consideradas para la categoría de municipios en transición

Son aquellos en los que el gobierno municipal enfrenta simultáneamente las necesidades y problemas tanto de municipio rural como de urbano. En general, se encuentran en transición de lo rural a lo urbano.

- La mancha urbana de la cabecera municipal, junto con sus áreas de reserva para el crecimiento físico, demográfico futuro y para preservación ecológica ocupan una parte del territorio del municipio; pudiendo, el resto de su territorio, estar ocupado por otros centros poblados de pequeña o mediana categoría, entre los cuales existen extensiones territoriales con población dispersa dedicada a las actividades primarias.
- La existencia de una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera municipal y dispersión de la población en el resto del territorio.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son la industrial, la de servicios y la primaria.
- La infraestructura, el equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población de la cabecera municipal, careciendo de éstos los demás centros de población y la población dispersa del municipio.
- Hay un crecimiento demográfico, físico y económico en la cabecera municipal y cierto equilibrio estático en los demás centros de población, en los que también se registra migración de sus habitantes.
- Hay existencia de suelo urbano para atender las necesidades de vivienda,

equipamiento y preservación ecológica, aún cuando generalmente está sujeto al régimen ejidal y comunal.

5.3.2. Alternativas de organización

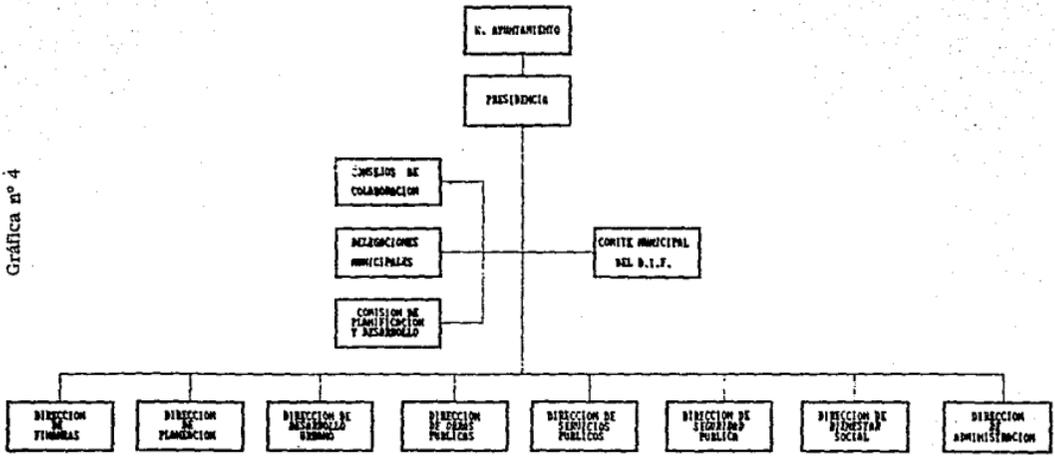
La agrupación de los municipios en rurales, urbanos y en transición (así como para las otras categorías de municipios que cada estado defina) dará mayores facilidades para establecer la organización que se ajuste a las necesidades y problemas de cada uno de ellos. A continuación se ofrecen, con carácter enunciativo, los organigramas para las categorías de municipios ya mencionados.

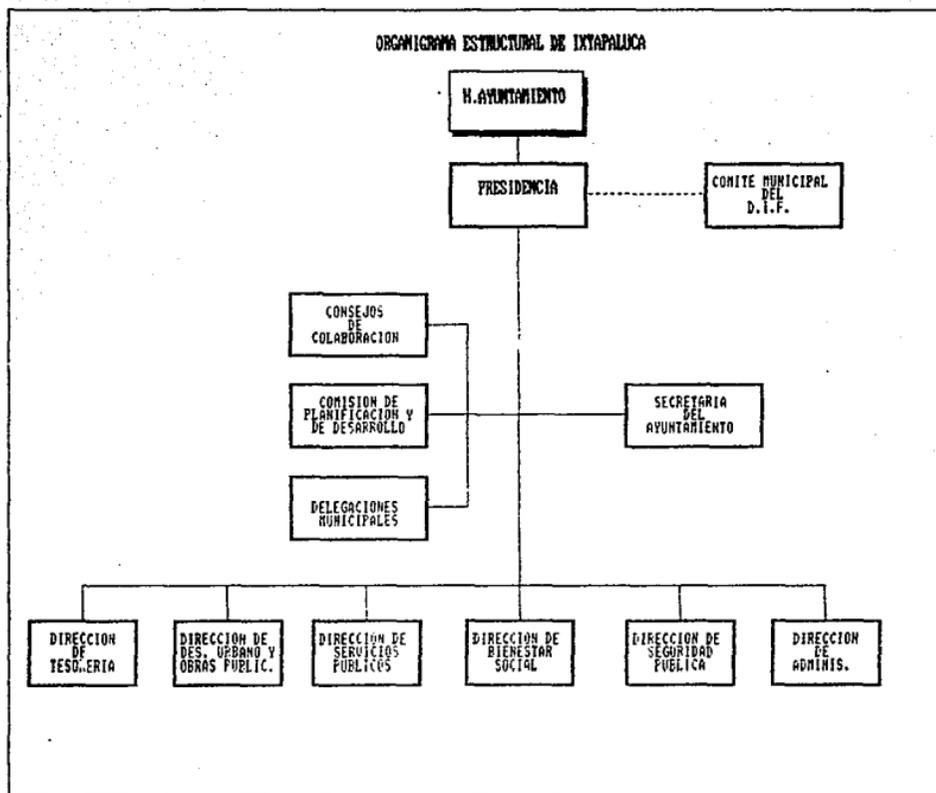
Un organigrama es la representación gráfica de la estructura del ayuntamiento; instrumento muy útil porque nos permite conocer y ubicar rápidamente las áreas con que cuenta, cómo se agrupan y qué jerarquía tienen cada una de ellas.

Es importante considerar que la cantidad de actividades relacionadas con el desarrollo del municipio aumentan en proporción con las necesidades; es decir, en un municipio con 15,000 habitantes y poca extensión territorial serán necesarias pocas personas para realizar la planeación, organización, realización de obras y prestación de servicios públicos; mientras que en un municipio urbano con más de 300,000 habitantes se requieren más personas y llegar a la especialización de éstas para afrontar adecuadamente la problemática y desarrollo de este municipio. Por eso, en cada alternativa se prevé el cumplimiento de las mismas funciones, sólo que agrupadas en forma congruente y compatible con las necesidades y recursos de cada categoría de municipio (ver gráficas 4-8).

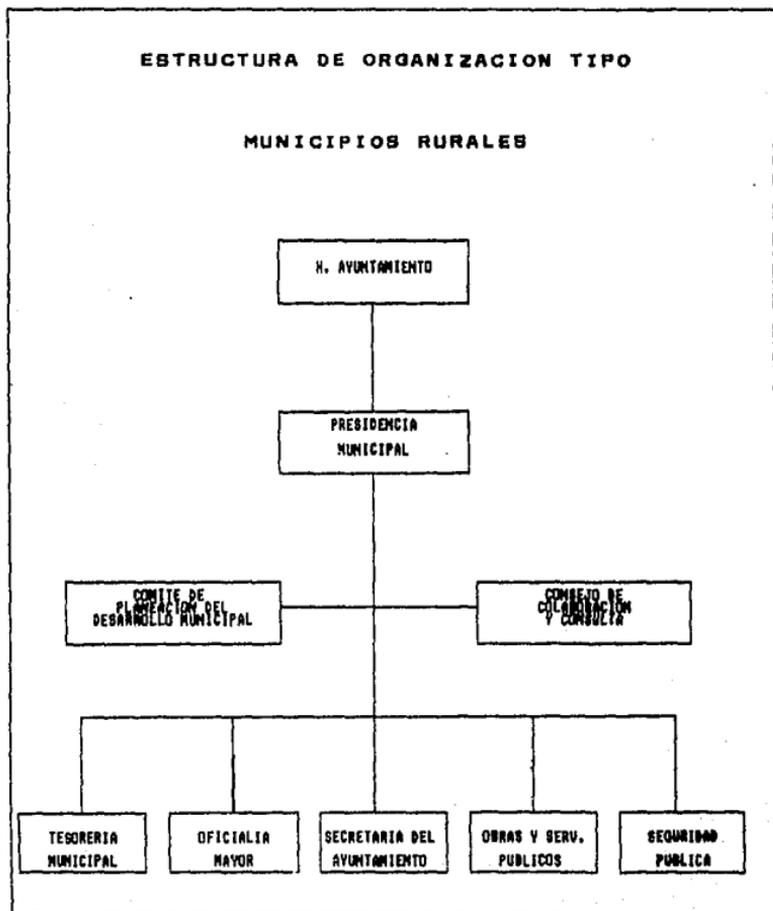
Gráfica nº 4

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE TOLUCA

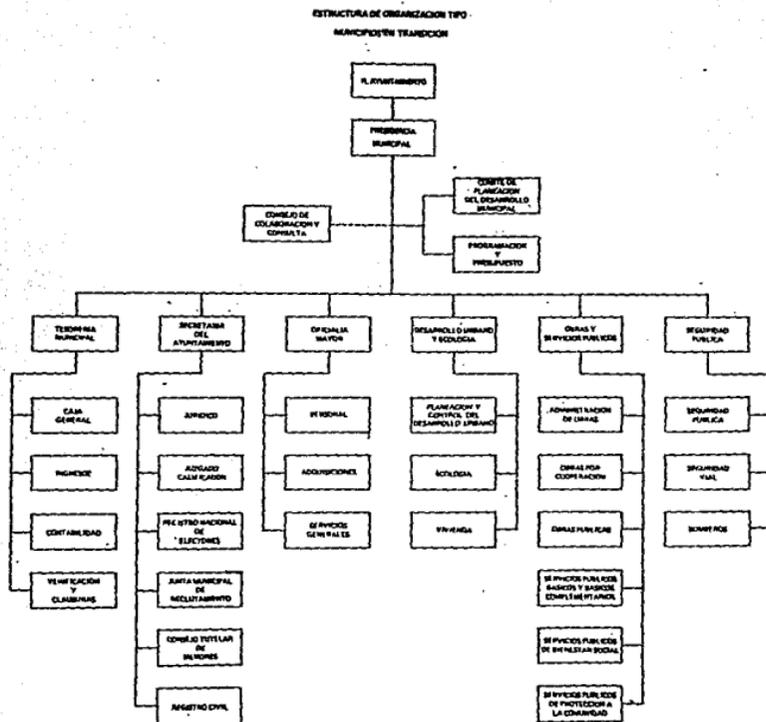


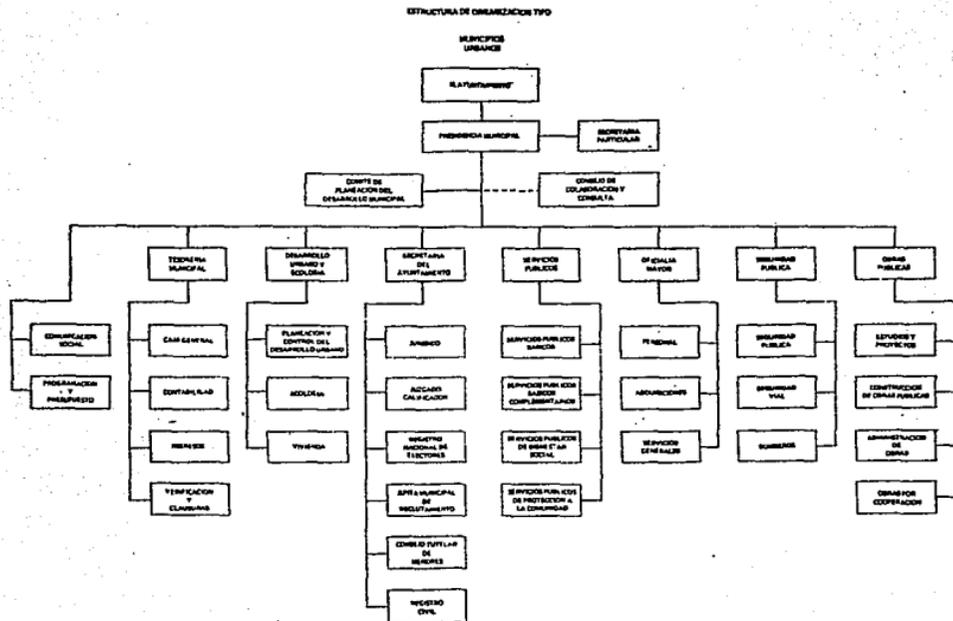


Gráfica nº 6



Gráfica nº 7





5.4 Reformas a la *Ley de hacienda municipal del Estado de México*

Se propone la elaboración de una nueva ley tipo de hacienda municipal. Ley que deberá ajustarse, en su parte sustantiva, a los conceptos de Ingresos susceptibles de ser gravados por los municipios, tomando en consideración las limitaciones que la constitución federal le impone; y además, como títulos colaterales, los lícitos fiscales y sus sanciones, junto con los recursos que los particulares puedan hacer valer en esta materia.

5.5 Profesionalización de la carrera política administrativa en la esfera municipal

Se han planteado temas de relevancia para el problema del fortalecimiento municipal, uno de ellos, el de la necesidad de superar la renovación periódica de funcionarios de elección popular en los municipios que tiene como consecuencia normalmente el cambio de todos los empleados municipales, o por lo menos de gran parte de los mismos. Es indudable que esta rotación del personal encargado de la administración municipal no conviene a la continuidad y a la calidad del servicio del municipio.³⁶

El establecimiento de una verdadera carrera de servicio civil en el municipio puede redundar en el mejoramiento moral del personal municipal. Debemos desterrar la idea que a veces se ha actualizado de que los puestos municipales son botines de pequeños grupos, que creen que al ganar las elecciones tienen a su disposición todos y cada uno de los puestos del municipio.

Los que deben renovarse por elección popular son propiamente los ayuntamientos, pero se debe dar a los empleados municipales estabilidad y seguridad en sus empleos, prepararlos técnicamente para así poder elevar la calidad de los servicios, premiar su permanencia en el puesto con asensos adecuados y con un servicio de

³⁶ C.P.; 5ª Etapa; Cd. Renacimiento, Guerrero, 16 de Diciembre de 1981. Libro 8, p. 186.

seguridad social que cubra a los empleados y a sus familias; y asimismo aplicar con todo rigor la Ley de Responsabilidades cuando los funcionarios o empleados del municipio incurran en deslealtad o corrupción en sus deberes fundamentales.³⁷

También debemos ver con responsabilidad el problema municipal. Muchas veces se aparenta cubrir el proceso de preselección o de selección de candidatos con métodos plebiscitarios o con métodos de elecciones parecidas a los de elección definitiva. Por eso es importante ser cuidadoso en seleccionar los métodos y mantener los procesos que aseguren la separación del poder político y económico, y no permitir que en los procesos preelectorales o electorales pudiera influir quien tenga más dinero para hacer una campaña previa a la preselección o a la selección.³⁸

No solamente se ejerce la democracia con el voto, es muy importante el sufragio para hacer que las autoridades sean elegidas por el pueblo; pero también es interesante que el pueblo le señale a su gobierno qué tareas hay que emprender conjuntamente y decidir con franqueza en qué se equivoca. La democracia se construye de abajo para arriba.³⁹

Para concluir el tema, es prioritario señalar que los administradores en cualquier área se profesionalicen en su dependencia y se haga carrera en ésta, para así poder administrar mejor. Si el personal del municipio conoce ya las mejores formas de administración, la actualización lo hará ser más eficiente y podrá mantenerse en el cargo iniciando la siguiente administración con un nuevo pan. Es decir se hace necesario darle continuidad a los planes de administración pública.

5.6 Logros que obtendría el municipio y los ciudadanos con lo señalado

Las reformas deben seguir consolidando legítimamente las bases de la estructura

³⁷ *Ibid.*, pp. 187-188.

³⁸ C.P.; 11ª Etapa; Valladolid, Yucatán, 8 de Marzo de 1982. Libro 14, p.165.

³⁹ C.P.; 3ª Etapa; Tepeaca, Puebla, 22 de Noviembre de 1981. Libro 6, p. 77.

municipal para que se sigan ampliando las funciones del ayuntamiento y creando mejores condiciones para una cabal realización del municipio libre. Lo anterior nos permite transitar de una manera clara a un federalismo maduro por el cauce de la modernización de la institución municipal. Es decir, con las reformas que se efectúen se consumará una etapa del proceso democratizador que se debe seguir manejando, ya sea en las constituciones y leyes locales.

De esta manera cobra plena vigencia un nuevo ámbito para la vida municipal que se caracteriza en los siguiente puntos centrales:

- a) Que se siga ratificando el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y siga permanente su capacidad para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.
- b) El fortalecimiento del poder municipal debe seguir vigente, restituyendo a los ayuntamientos el conjunto de asuntos comunitarios. Así se fortalece la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno.
- c) El otorgamiento de mejores servicios públicos.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en el presente trabajo necesariamente nos lleva a conclusiones, las cuales de manera modesta exponemos:

En lo general

Es necesario efectuar reformas a fondo en la constitución federal, en la constitución local del estado y en la *Ley orgánica municipal*, para adecuarlas a la realidad.

En lo particular

- Las reformas que se hagan al artículo 115 constitucional deben otorgar a los municipios las bases necesarias para la consecución de su desarrollo integral y consigan con ello la autonomía financiera que tanto requieren.
- Con respecto a la constitución local del estado consideramos de vital importancia que, si son tomadas en cuenta nuestras proposiciones, se confirme lo señalado en el artículo 70, fracción IV, desvirtuando la 2ª tesis de éste y apoyándonos en el artículo 147 del mismo ordenamiento.
- En cuanto a la *Ley orgánica municipal del Estado de México* consideramos importante que sea tomado en cuenta nuestro punto de vista y se considere el nuevo modelo de clasificación y organización municipal, así como la creación de un consejo metropolitano.
- Es necesario elaborar una nueva ley de hacienda que contenga los ilícitos fiscales y sus sanciones, así como los recursos para los particulares.
- Es importante también la instauración de la profesionalización de la carrera política

administrativa en la esfera estatal y municipal.

- El municipio libre, base fundamental del desarrollo nacional, debe ser el resultado de la adecuación normativa y de la preocupación fundamental del ejecutivo que armoniza en todos sus componentes el pacto federal.
- El municipio, como unidad política, es y debe seguir siendo una asociación que resulta del poder entre ciudadanos, que bajo la forma federal de gobierno, asume la máxima autoridad política y administrativa.
- El municipio, en cuanto a nivel de gobierno, ha visto limitada su autonomía por la combinación de factores y prácticas del sistema político mexicano.
- El municipio, como organización administrativa, adolece de una estructura formal rígida y su desarrollo organizacional es desigual e ineficiente debido, entre otras causas, a su insuficiencia económica.
- Es necesario revisar el marco de relaciones jurídicas, económicas, políticas y administrativas que determinan la existencia y operación de los municipios en los diferentes estados de la República.
- Es necesario que la organización municipal modifique los criterios que hasta ahora han servido de base para su integración administrativa.
- Las teorías y prácticas administrativas modernas para organizar las instituciones ofrecen un caudal de experiencias muy valiosas que deben ser aprovechadas para mejorar los servicios públicos y la promoción económica a cargo de los municipios.
- De acuerdo con su organización actual, los municipios mexicanos generalmente no cubren un margen aceptable de eficiencia merced en gran parte a la carencia de recursos; sin embargo, no será el único factor determinante en tanto no se adopten medidas concretas y claramente definidas para estar en posibilidad de aumentar la

capacidad tecnológico-administrativa en su organización interna.

- Un paso firme para mejorar la eficiencia administrativa de los municipios debe ser la capacitación actualizada de los funcionarios municipales, mediante la creación de centros federales, estatales, regionales y municipales que se dediquen a esos fines.
- Sin pretender sustraer a la organización del municipio de sus tradicionales bases políticas, jurídicas, económicas y sociales debe procurarse una acción inmediata para integrar a la misma lo que los estudiosos de la materia denominan conciencia administrativa.

BIBLIOGRAFIA

- Leyes y reglamentos

AAVV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1990.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, Prontuario de legislación fiscal para 1993, México, sin Ed., 1993.

- Doctrina

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990.

ACOSTA ROMERO y MARTINEZ, Rafael, Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal, México, Ed. Porrúa, 1982.

ANDRADE SANCHEZ, Armando, Administración para el desarrollo municipal, (no tiene más datos).

BENITEZ TREVIÑO, Humberto, Administración estatal y municipal, México, Ed. INAP, 1981.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma administrativa en México, México, Ed. Porrúa, 1983.

CARPISO, Jorge, La constitución mexicana de 1917, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1983.

CONSULTA POPULAR PARA LA REFORMA MUNICIPAL, Democratización integral: reforma municipal, tomo XIV, México, Ed. Talleres gráficos de la nación, 1984.

DE LA GARZA, Sergio, Derecho financiero mexicano, 13ª ed., México, Ed. Porrúa, 1985.

- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, Principios de Derecho tributario, México, Ed. Limusa, 1988.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de las finanzas públicas, México, Ed. Porrúa, 1985.
- FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 21ª ed., México, Ed. Porrúa, 1981.
- GAMAS TORRUCO, José, El marco jurídico del municipio mexicano en Los municipios de México, México, Ed. UNAM, 1978.
- GARRIDO FAYA, Fernando, Tratado de Derecho administrativo, 2ª edición, Ed. Madrid, 1971.
- GUERRERO DEL CASTILLO, Eduardo, Modelo de organización municipal y descripción funcional de puestos en Los municipios de México, México, Ed. UNAM, 1978.
- LORIT DE MOLA, Rafael, Problemática del municipio sin recursos, México, Ed. Textos universitarios, 1976.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, Naturaleza y evolución del municipio de México en Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, n° 3, México, Ed. INAP, 1981.
- MOLINA PINEIRO, Luis J., Aportes para una teoría del gobierno mexicano, México, Ed. UNAM, 1983.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, México, Ed. UNAM, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, La reforma municipal, México, Ed. Porrúa, 1979.
- PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 12ª edición, México, Ed. Porrúa, 1984.
- PUGLIESE, Mario, Derecho financiero, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1983.

- RUIZ MASSIEU y VALDEZ, Diego, Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Ed. Porrúa, 1983.
- S. GOBERNACION, Renovación política, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1988.
- S. GOBERNACION, El municipio mexicano, México, Ed. CNEM, 1985.
- S. GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, Los municipios de Estado de México, México, Ed. CEEMEM, 1988.
- S. HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Reestructuración del sistema financiero, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1988.
- S. PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Descentralización, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1988.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo. Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1981.