



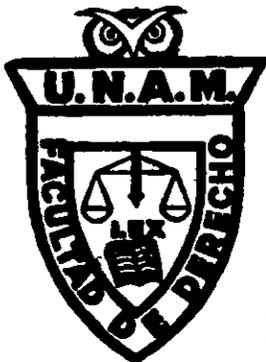
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

"ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MEXICO"



T E S I S
Que para optar por el título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
GILBERTO HERNANDEZ TORRES



México, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

263724



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/57/97

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

El pasante de la licenciatura en Derecho **HERNANDEZ TORRES GILBERTO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Terna intitulado:

"ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO", asignándose como asesor de la tesis al **DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Cd. Universitaria D.F. a 08 de diciembre de 1997.


**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

merg'

México, D.F. a 24 de octubre de 1997.

**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA.
P R E S E N T E .**

Estimado Señor Director:

Recibí para su revisión el trabajo de tesis profesional denominado "ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO", que para optar por el grado de Licenciado en Derecho presenta el pasante Gilberto Hernández Torres y al respecto, me permito hacer las siguientes consideraciones:

El alumno Hernández Torres divide su trabajo de investigación en cuatro capítulos, un apéndice y conclusiones. Aborda la evolución del Municipio desde sus orígenes en Grecia, Roma, España y México. Por otro lado, también hace referencia al concepto, personalidad jurídica y elementos constitutivos del Municipio Mexicano. Asimismo, analiza al Municipio en el Estado de México tanto en su marco constitucional como legal.

Por otro lado, el alumno Hernández Torres hace referencia al patrimonio y hacienda municipales, así como al Sistema Catastral como alternativa de desarrollo municipal, entre otros. Finalmente, hace algunas propuestas para que el municipio se allegue más recursos, como: mejorar los sistemas catastrales, propiciar mayor participación en todos los sectores involucrados en el desarrollo municipal, etc.

En consecuencia, a juicio del suscrito, el trabajo de investigación está debidamente integrado para continuar con los trámites de titulación.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo y reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho

C.C.P. Sr. Gilberto Hernández Torres.- Para su conocimiento.

FALTAN PAGINAS

De la: /

a la: 5

POSTUMO A:

MIS QUERIDISIMOS Y AMADOS PADRES.
SERAPIO HERNANDEZ VILLALBA
CATITA TORRES ARRIETA

A MI HERMANA QUERIDA AMALIA.
QUIEN FUE GUIA Y APOYO.

**"ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

CON AMOR DE ESPOSO A:

EVA MARIA

POR TODO LO QUE HEMOS COMPARTIDO JUNTOS.

FRATERNALMENTE A MIS HIJOS:

VICENTE GIL

CARLOS FERNANDO

GABRIELA CAROLINA

JOSE LUIS

MARIA TERESA

DANIEL SALVADOR

MARCO ANTONIO

ROSA HILDA

GILBERTO ENRIQUE

NAGHEILY ITZEL

HECTOR SERAPIO

KATITA PAOLA

JUAN SEBASTIAN.

CON AFECTO PARA:

PAPA ARCADIO.

MIS HERMANOS: MACRINA, ROSA, PEDRO, HIPOLITO Y NICEFORO.

AGRADECIMIENTO

AL DR. CARLOS QUINTANA ROLDAN
A QUIEN POR SU GRAN APOYO
INTELLECTUAL Y FORJADO EJEMPLO
DE DEDICACION, FUE POSIBLE LA
CULMINACION DE ESTE TRABAJO.

**"ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

I N D I C E

INTRODUCCION 8

CAPITULO PRIMERO

"GENESIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO"

1.1 - GRECIA. 11
1.2 - ROMA 15
1.3 - ESPANA. 19
1.4 - MEXICO. 22

CAPITULO SEGUNDO

"GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO"

2.1 - CONCEPTO DE MUNICIPIO 30
2.2 - ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO 33
2.3 - PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO 39

7

CAPITULO TERCERO

**"REALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

3.1 - EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.	43
3.2 - EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.	46
3.3 - EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.	51

CAPITULO CUARTO

**"PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES
COMO ELEMENTOS PROPICIADORES DEL DESARROLLO MUNICIPAL"**

4.1 - EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA MUNICIPALES	58
4.1.1 - CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL.	59
4.1.1.1 - LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.	63
4.1.2 - CONCEPTO DE HACIENDA MUNICIPAL.	67
4.1.2.1 - LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	69
4.2 - EL SISTEMA CATASTRAL MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO	75
4.2.1 - CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS DE CATASTRO.	76
4.2.2 - NECESIDAD DE INSTRUMENTAR NUEVOS SISTEMAS CATASTRALES.	79
APENDICE	86
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA	113

INTRODUCCION

8

El presente trabajo tiene por objeto estudiar la necesidad de instrumentar nuevas formas de desarrollo que ayuden al Municipio socio-económicamente en su conjunto, para brindarle autonomía en dichos sentidos. Y aunque posiblemente hay una gran variedad de elementos que pretenden servir a tal propósito, no han podido conseguir completamente su objetivo.

Para lograr la cumplimentación de nuestro estudio, es necesario hacer una revisión de cómo nace y evoluciona la institución del Municipio a través de la historia de la humanidad, especialmente nos interesa su estudio en Grecia, Roma, España y en nuestro país México; en virtud de la influencia encadenada que les úne, razones tratadas en el primer capítulo. El capítulo segundo de este estudio, hace referencia a que debemos entender por Municipio en nuestra presente realidad social, así como mencionar y analizar los elementos que lo conforman; entre los que encontramos al territorio, la población, el gobierno, la relación de vecindad y la autonomía. Además, también se analiza la personalidad jurídica que guarda la institución del Municipio.

En lo que hace al tercer capítulo del presente estudio, en éste se revisa la situación constitucional del Municipio a nivel federal y estatal; además, se analiza de paso su situación en la Ley Organica Municipal del Estado de México; todos aspectos que van formando el contenido de nuestro trabajo.

Finalmente, el capítulo cuarto, que encierra la propuesta

con base en figuras como el patrimonio y la hacienda municipales, así como el sistema catastral municipal en general, los cuales deben ser la parte importante de la generación del desarrollo del Municipio a fin de obtener mejores servicios para la población, gracias a la mayor captación de ingresos que permitan fortalecer del todo a la hacienda pública municipal junto a la participación moderada de la competencia estatal y federal.

18

CAPITULO PRIMERO

"GENESIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO"

1.1 - GRECIA.

1.2 - ROMA.

1.3 - ESPAÑA.

1.4 - MEXICO.

//

**"ESTRUCTURA Y ORGANIZACION MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

CAPITULO PRIMERO

"GENESIS Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO"

1.1 - GRECIA

En la civilización occidental nace y florece la cultura griega con sus instituciones y con ideas propias, así estudiando a la Filosofía comprendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y pensamiento racional.

Por cuanto a la evolución de su organización y estructura mucho se ha escrito, por lo que Grecia fue y es la piedra angular del nacimiento de la política del hombre occidental, en sus conceptos de la idea de Estado de la democracia y así nace la perenne institución de la "POLIS" como punto generador de la vida política de todo el pueblo griego.

Es así entonces que, es posible decir que la polis griega representaba una verdadera organización de carácter municipal y que tenía como características algunas de las que señalan estudiosos de la materia como Adolfo Posada, en su obra **El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna**, cuando cita al doctrinario Rowe, el cual dice:

"El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades; ninguna otra nación ha encontrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad" (1).

(1) - Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1936.
p. 54

Continuando la explicación en ese mismo orden de ideas, se cita lo mencionado por Moisés Ochoa Campos en su Obra *El Municipio*. Su evolución institucional, cuando dice:

"La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal" (2).

Surge la cuestión de interrogarnos si es posible identificar a la "POLIS GRIEGA", como una auténtica organización municipal. Pero la cita anterior de Posada y los criterios de varios estudiosos y doctrinarios como los antes citados afirman categóricamente que la polis griega representó un verdadero Municipio.

Adolfo Posada, en su obra ya citada y siguiendo las ideas de Munro, afirma que la polis griega contiene más los elementos tales de un Estado, que los propios de un Municipio por lo que señala:

"Por esta razón, aparte de otras, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades en el sentido moderno de la palabra" (3).

Gran influencia y enmarcada tradición es la configuración griega de cada ciudad, lo fue en sus aspectos geográficos de penínsulas y golfos separados unos de otros y dió como pauta que florecieran ciudades separadas y que diferían grandemente en los ritos de sus cultos religiosos y adoraban a dioses diferentes, el culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad y así florecían en la Grecia grandes valores

(2) - Colección Cultura Municipal, BANOBRAS, México, 1981.
p. 63.

(3) - Obra Citada, p. 35.

en la Filosofía, la Política y el Arte, que dió como resultado a cada ciudad una auténtica autonomía en su gobierno, política y culto.

Estos autores complementan que las instituciones urbanas griegas denotan perfiles que en la Roma adquirieron los civitates municipales y, como consecuencia, es la polis griega precursora con sus demos de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos.

La separación de las ciudades y la enmarcada influencia de su religión, sus ritos y costumbres en la organización griega fue de gran diferencia de los intereses de cada una de esas comunidades.

Siendo Atenas el centro de la Grecia antigua, su régimen de vida urbana se tornaba complejo, y ejemplo de ello son los funcionarios que la gobernaban, como se cita a continuación:

"El Rey, que celebraba los sacrificios.

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

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

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

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

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

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

10 astinomios, que cuidaban de la policía.

10 agoranomios, responsables de los mercados.

15 sitofilaquios, que vigilaban la renta del trigo.

15 metronomios encargados de las pesas y medidas

10 custodios, del tesoro.

10 receptores de cuentas.

11 encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada demo. La superburocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista." (4)

Es por lo que entonces, repitiendo lo citado en líneas anteriores, la civilización griega comienza y termina con las ciudades, con un esfuerzo concentrado especialmente en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana.

(4) - OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal. 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. pp. 63 y 64.

1.2 - ROMA.

Multitud de autores afirman que en Roma nació el Municipio como una institución político-administrativa. Así, la estructura política y jurídica romana fue fundamental, su necesidad de las municipalidades para resolver con atención sus asuntos locales que se les presentaban cotidianamente y que el mismo Imperio nunca asumió como propios, de esta suerte Roma exigía a todos los habitantes de aquellas municipalidades solamente obediencia política y el pago de ciertos tributos.

A continuación, se presenta una clasificación de las más comunes referidas a comprender las diferentes etapas históricas de Roma:

- "a) La Monarquía, que corre de la fundación de Roma, año 753 A.C. al 509 A.C. en que cae Tarquinio el Soberbio y se funda la República.
- b) La República, del 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador.
- c) El Imperio.
 - De Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro.
 - De Oriente, que terminaría en 1453 D.C., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco." (5)

Lo anterior es con la finalidad de tener presente las épocas en que se sucede, en sus diversas formas la evolución del Municipio.

En cuanto hace a los primeros municipios, los griegos les denominaron POLIS, pero los romanos no dieron una denominación unitaria para sus municipios o comunidades urbanas, así

(5) - QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995. p. 32.

se tienen conceptos como el URBS usado únicamente para designar a la ciudad de Roma y, en consecuencia, para las colonias establecidas bajo el marco romano.

Otro término es el OPPIDUM, que se convirtió en la expresión más generalizada para las antiguas ciudades y posteriormente su generalización a CIVITATIS.

Al final de los últimos años de la Monarquía es cuando se inicia el uso del concepto MUNICEPS, haciendo referencia, en primer lugar, a los habitantes de las ciudades no latinas, pero que tenían pacto con Roma y posteriormente se dió el concepto MUNICIPIUM, sobre todo con el Imperio en donde se da una generalizada proliferación de esas organizaciones.

Haciendo referencia a los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales, se encuentra a la "Lex Papiria", también conocida como Código Papiriano, lo anterior, basado en la referencia que hace el Doctor Carlos F. Quintana Roldán, cuando cita a Ochoa Campos, señalando que fue:

"...en la Epoca de Tarquinio el Soberbio, cuando Sexto Papirio los colecciono en un Código, conocido con el nombre de Papiriano." (6)

En la historia romana se habla entonces de los municipios latinos como los primeros municipios romanos, aunque de estos surgió posteriormente una gran diversidad, sin que los mismos presentaran cierta uniformidad.

(6) - Idem, p. 32.

En cuanto a la organización del Municipio romano, se comprende a la misma integrada por sus leyes, funcionarios y administración, por lo que hace a los elementos que conformaban al Municipio romano, se encuentran los que se mencionan en la cita siguiente:

"...el Municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno (territorium), en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas (civi); grupos de casas diseminadas (pagi), centros de reunión (conciliabula fora), o fortificaciones (castella), todos sometidos a la autoridad del Municipio." (7)

Debemos decir también, que el Municipio (populus municipii) se integraba por los municipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción y por ese hecho, tenían la plenitud de derechos en la ciudad. Otra categoría eran los incolae o domiciliados, obligados a pagar las cargas e imposibilitados para desempeñar algún cargo en la Curia, que fue el órgano de primer importancia en la organización del Municipio romano, integrada por los decuriones, que eran la clase más elevada de la ciudad y su número variaba según la importancia de la ciudad.

Dentro de la administración municipal del Municipio romano existían funcionarios como los duunviri, encargados de la administración municipal, los ediles auxiliando a los duunviri, los cuestores encargados de las finanzas, los pontífices y augures encargados del culto municipal, los seviros augustales encargados del culto imperial, existían también los de-

(7) - Idem., p. 34.

fensor civitatis encargados de brindar protección a la plebe contra injusticias y violencias, había otros cargos de menor rango como los lictores o alguaciles, los viatores o mensajeros.

Todos los cargos se ocupaban por un año, a excepción de los que dentro de la Curia eran vitalicios. Posteriormente en el Bajo Imperio desaparecieron algunos cargos municipales, quedando la Curia como único órgano de gobierno.

Finalmente, ya se había hecho referencia a un ordenamiento de carácter municipal como lo fue la Lex Papiria, otros ordenamientos fueron la Lex Julia de Civitates para obtener el derecho cívico latino, la Lex Plautia-Papiria, la Lex Malacitana y la Lex Salpensana, la Lex Julia Municipalis, la Lex Municipalis Tarentina, entre otras más que ayudan al estudio de la institución del Municipio.

1.3 - ESPAÑA.

El antiguo Municipio español nace en la península Ibérica cuando quedó en manos de los romanos y estos dominaron a Cartago, apoderándose muy pronto de las regiones peninsulares.

El dominio romano permitió el nacimiento y crecimiento de colonias de corte latino en la península ibérica.

Partiendo de lo anterior, se nos indica que el primer municipio no romano pero que formó parte de Roma, fue Cádiz, y posteriormente, se otorgó ese mismo derecho a otros Municipios españoles, lo anterior reafirmado por la siguiente cita:

"La antigua y rica ciudad comercial de Gades (Cádiz), cuyo régimen municipal había transformado ya César, a tono con los tiempos, siendo pretor, obtuvo ahora el emperador (Augusto) el derecho pleno de municipalidad itálica." (8)

Las ideas expuestas nos muestran cómo influyó Roma en la integración de los municipios españoles, ya que hubo ciudades que deben a dicha influencia su nacimiento y estructura como lo narra la siguiente idea, tomada de la obra **Derecho Municipal** del Maestro Carlos F. Quintana Roldán que a la letra menciona:

"Es obvia la influencia de Roma...a ella deben su nacimiento y estructura. Las ciudades de Urso (Osuna), Cárthago Nova (Cartagena), Ilichi (Elche), Valentia (Valencia), Tarraco (Tarragona), Augusta Emerita (Mérida) o Cesar Augusta (Zaragoza), en poco tiempo tendrían similares sistemas municipales de origen romano. Las autoridades y funcionarios fueron las propias del municipio latino, esto es, la Curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc." (9)

Lo expuesto muestra una importante integración al sistema

(8) - Idem., p. 36.

(9) - Idem., pp. 36 y 37.

político y jurídico de Roma, por parte de la llamada Hispania al grado de decir o hablar de una Hispania Romana, aunque con posterioridad debido a la desintegración del poder romano y a la influencia de nuevos pueblos invasores como los germanos y los visigodos y al adaptarse a nuevas costumbres el municipio español se vio involucrado en una crisis de estabilidad, propiciando dichos cambios una nueva organización.

Después de un siglo de invasiones (Siglo IV al V) son los visigodos quienes quedan como verdaderos dominadores en la península ibérica, dándose gobernantes sobresalientes en las figuras de los reyes Eurico, Alarico y Teodorico, consolidando el reino visigótico.

Pero aún así, con la nueva organización, no se perdieron los rasgos latinos como los de carácter jurídico que se guardaban en los Códigos; un ejemplo de ello lo fue la Lex Romana Visigothorum también conocida como Liber Juris, leyes que daban fe de lo que era la nueva organización, que variaba grandemente de cuando el dominio era romano. Es evidente que hubo cambios que de alguna manera transformaron al municipio latino o romano-español, pero que no ayudaron a evolucionarlo en lo absoluto, sino más bien darle una forma distinta, ya que el Municipio visigodo se distinguió por su cultura rural, a diferencia de la cultura urbana del Municipio hispano-romano, perdiéndose sus elementos en las Curias parroquiales. Otro aspecto que contribuye finalmente a la evolución del Municipio español, es la influencia árabe en España durante los si-

glos de dominación (del año 711 al 1492 D.C.), tiempo de verdadera aportación de elementos para un Municipio conjuntado y organizado durante la Baja Edad Media.

La influencia árabe, aportó figuras de funcionarios a la administración municipal española, como los siguientes:

"A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración figuraban al frente los Jueces Concejiles o Forenses el poder popular directo estaba representado por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos, de entre los funcionarios del Concejo podemos señalar al Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines, Alarifes,...). Se acentúa la independencia municipal. Durante este periodo se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1) Contribuciones, 2) Indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y Compensaciones. Los reyes concedían "Fueros Municipales" a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros." (10)

Y fue precisamente en el periodo de reconquista de España que se dió el apogeo y decadencia del Municipio español. Durante su apogeo el Municipio gozó de autonomía por su poca dependencia de las autoridades y por las prerrogativas concedidas por los fueros. Asimismo, la decadencia es provocada en virtud de la actitud del gobierno monárquico de centralizar el poder en sus manos, trayendo ésto como efecto un mayor sometimiento del Municipio al poder del rey, restando autonomía al Municipio con leyes como Las Siete Partidas y con la creación de figuras como los "corregidores" para supervisar a los Municipios, todo esto, entre otras figuras de funcionarios y facultades dadas al rey.

(10) - RENDON HUERTA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa S.A., México, 1985. p. 78.

1.4 - MEXICO.

Para llevar a cabo el estudio y análisis sobre el origen y evolución del Municipio en nuestro país, es necesario mencionar que lo dividiremos en tres etapas: 1) La etapa Precolonial 2) La etapa Colonial y 3) La etapa Independiente, ya que son los momentos históricos más importantes y en los cuales fue instituido el Municipio, hasta quedar conformado como actualmente le conocemos.

En lo que hace a la primera etapa denominada precolonial, es hablar de la "vida administrativa" de los pueblos que habitaron Mesoamérica, el Altiplano Central; donde se desarrolló la figura del "Calpulli" definido como:

"...la base de toda la organización política, social y jurídica..." (11)

Sobre el origen del Calpulli, (comparado por algunos estudiosos con el Municipio); surge a la desarticulación de las grandes ciudades desarrolladas durante el período Clásico.

Algunas características del Calpulli son las que se transcriben a continuación:

"El Calpulli como persona moral era el titular de la tierra laborable, la cual era entregada para su explotación en parcelas a los jefes de familia, a través de una especie de enfiteusis, de la misma manera que constituía también una unidad fiscal y religiosa. Era gobernada por un consejo de ancianos, mismo que era presidido por el teách-cauch. El tribunal de cada calpulli se denominaba tecalli o teccalco." (12)

(11) - SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996. p. 31.

(12) - Idem. p. 32.

Por lo expuesto, es evidente que se trata de una forma de gobierno muy distinta a la del Municipio. Verdaderamente sólo se le tiene como una idea de lo que ahora es el régimen municipal, por lo que sería atrevido decir que haya existido tal figura entre los pueblos mesoamericanos. Esta aseveración es reforzada con lo siguiente:

"...el Municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles." (13)

Según las ideas expuestas, en la etapa precolonial no podemos hablar de la figura del Municipio como tal y menos de su origen, ya que si bien es cierto, que se presentó una gran actividad urbana, y que existen rasgos similares entre Calpulli y Municipio, y además la organización política era basada en un régimen centralista; por estas razones y otras se considera que el Municipio en nuestro país comienza a tener origen a partir de la conquista.

Seguidamente, entonces pasamos a estudiar el Municipio en la etapa Colonial que es donde se origina éste.

El protagonista número uno de la historia del Municipio en el Continente Americano, lo fue Hernán Cortés, intrépido español con afanes de conquista, quien en el año de 1519 desembarcó en una de las costas de la actual Veracruz (Chalchihuecan). Después de su incursión y asentamiento se da la llamada

(13) - RENDON HUERTA, Teresita. Obra Citada. p. 87.

fundación del primer Municipio en la Nueva España. La intención primaria de Cortés una vez asentado consistía en la fundación de un gobierno propuesto sobre bases de justicia y benevolencia para los indios. Esa fundación sugerida crea la Villa Rica de la Vera Cruz, cuyo órgano político se conformaba por las autoridades que se crearon delegando facultades el mismo Cortés a sus acompañantes, creando autoridades tales como: alcaldes, regidores, capitán de entradas, maestre de campo, Alguacil mayor, tesorero, contador, alguacil del real, etc., autoridades que en España conformaban la organización de una villa castellana.

Con base en estos antecedentes comenzaron crearse más Municipios en nuestro territorio nacional.

Organizado así el Municipio, en el año de 1767, hubo reformas a la legislación por la que se regía, como lo eran las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias" de Felipe II, en que se exponía la estructura municipal y esto, aunado a los vicios en la administración hacendaria, provocaron una etapa de decadencia del Municipio coartando la libertad de que gozaban los Municipios respecto a la autoridad principal.

La creación de nuevos Municipios en nuestro territorio vino acompañada de la creación de una nueva forma de gobierno y, por ende, de otras autoridades distintas a las que se tenían y a un sometimiento totalmente ajeno. Cabe mencionar también que Hernán Cortés, posteriormente a su establecimien-

to, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y Municipios, conocidas como Ordenanzas de 1524 y 1525, llamadas también "PLAN MUNICIPAL" donde se regulaban aspectos como: Servicio militar, implantación de encomiendas, creación de planes agrícolas, reglas sobre población, nombramiento de autoridades, formación de cabildo, recaudación de tributos y contribuciones, etc.

En relación a la tercera etapa en que hemos dividido el estudio del origen y evolución del Municipio en nuestro país, podemos decir que se encontraba aún en curso la situación de crisis que vivía el Municipio después de tres siglos de dominación española. Un acontecimiento importante ocurrido en Europa es la intervención francesa en España desde el año de 1808 y a partir de que llega la noticia a la Nueva España, se manifiesta el deseo de liberación del gobierno de España; tal y como se cita en el siguiente fragmento:

"un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810, ante el Virrey y el Ayuntamiento de la Ciudad de México. Sólo este último, desde 1808, dio muestras claras de gran madurez política al iniciarse la independencia política de la Nueva España." (14)

Esa sed de liberación tenía como fondo la limitación de facultades y la autonomía vedada que sufría el Municipio en su administración debido al carácter centralista del gobierno español.

(14) - Idem., p. 94

Durante los visos de independencia no hubo apoyo legal de ninguna especie para aliviar la situación decadente del Municipio, ya que durante la gestación del movimiento independentista los objetivos eran encaminados a luchar por el respeto a las garantías y derechos del hombre, la recta administración de la riqueza, la abolición de la esclavitud, la elaboración de una nueva constitución, inquietud que se ve recompensada por elaboración de la Constitución de la Monarquía Española, conocida también como Constitución de Cádiz o Constitución de 1812 que tuvo una vigencia efímera en México, por razón de que en 1814 se le dictó un Decreto de abrogación.

Se menciona este ordenamiento porque albergó en uno de sus Títulos un texto referido a la situación legal del Municipio, que se denominaba "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", otorgando una serie de reglas referidas a nombramiento de Autoridades para integrar los Ayuntamientos sobre su distribución dentro del territorio, duración de las autoridades, forma y tiempo en que deberían ser elegidas y sobre las facultades del Ayuntamiento, etc., momento a partir del cual puede hablarse del resurgimiento del Municipio.

Sobre esa misma tónica se va sentando la regulación propia de la institución del Municipio, ya que en leyes posteriores se fue señalando, a saber: En el Decreto para la América Mexicana conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, y aunque no hace mención especial sobre el Municipio, si habla de la vigencia de algunas leyes. Adoptado el federalismo, en

1824 se da la llamada Constitución Federal que tampoco se refirió de manera directa al Municipio, pero si daba pauta para que cada uno de los Estados organizara su gobierno y administración interior sin contravenir los preceptos constitucionales. Es notorio que dichos ordenamientos se olvidaron del Municipio, siendo las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los preocupados en darle vida y organizar al Municipio.

Para 1836 en las Leyes Constitucionales o también llamadas Constitución de la República Mexicana de 1836, ya se hace referencia al Municipio en sus artículos del 22 al 31, que mencionaban la creación de nuevos Municipios, elección de autoridades, facultades de los Ayuntamientos, etc.. De la Constitución de 1836 vamos al ordenamiento Constitucional de 1857, mismo que siguió regulando al Municipio e, incluso, agregando nuevas adiciones encaminadas a crear el llamado Municipio libre, ya que el anhelo era lograr la libertad del Municipio.

Con el despótico gobierno del General Díaz se abre un nuevo capítulo en la historia de la evolución del Municipio, ya que a su derrocamiento se crea un nuevo orden constitucional expuesto en la Constitución de 1917, con la cual se apoya el proyecto del Municipio Libre, Constitución que alberga en el texto de su artículo 115 todo lo relacionado a la institución del Municipio como lo conocemos hoy día. Mencionándose a este respecto:

"De cualquier forma, y aún a pesar de sus defectos, es en-

comiable la inclusión del Municipio, propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro; ya que al tener cimiento constitucional esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país." (15)

Finalmente, al parecer se logró en parte el objetivo de emancipar al Municipio y dejarlo en la situación legal que le conocemos cumpliéndose los cometidos del pueblo mexicano.

(15) - Idem, p. 117.

CAPITULO SEGUNDO.

"GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO"

- 2.1 - CONCEPTO DE MUNICIPIO.
- 2.2 - ELEMENTOS CONSTITUTIVOS
DEL MUNICIPIO.
- 2.3 - PERSONALIDAD JURIDICA
DEL MUNICIPIO.

2.1 - CONCEPTO DE MUNICIPIO.

¿Qué es el Municipio? o ¿Qué debemos entender por Municipio?, son interrogantes que debemos contestar con base según a los estudios que aportan los doctrinarios de la materia del Derecho Constitucional, entre otras fuentes.

En la doctrina se menciona que Municipio es una palabra proveniente del idioma latino; que se compone de dos locuciones, a saber: el sustantivo y el verbo; el primero, *munus* que se refiere a cargas u obligaciones y, el segundo, *capere* significa hacerse de algo o asumir ciertas cosas. La conjunción de ambas palabras formaron el término latino de *MUNICIPIUM* referente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban por sí las cargas personales y patrimoniales para atender los asuntos relativos a la comunidad.

Un primer concepto señala que Municipio es:

"Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan sin embargo, a la en que se deservuelven otras entidades de carácter político..." (16)

Otro concepto dice:

"La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación." (17)

Un concepto más, lo encontramos en otro diccionario de la

(16) - ENCICLOPEDIA UNIVERSAL. Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A., Voz "Municipio". Tomo XXXVII. p. 50.

(17) - DICCIONARIO JURIDICO. IIJ-UNAM. Voz "Municipio" en el Tomo con las letras de la I a la Q.

lengua española, que a la letra dice:

"Entre romanos, ciudad que se gobernaba por sus propias leyes, cuyos vecinos podían obtener los privilegios de la Roma.// Conjunto de habitantes regidos por una municipalidad o ayuntamiento.//..." (18)

Finalmente, para tratar de ahondar más en nuestro concepto en estudio, citamos la definición del Maestro Carlos F. Quintana Roldán, extraída de su obra tantas veces citada en este trabajo y que a la letra menciona:

"El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado." (19)

Esta definición nos menciona que, el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social, además que cuenta con elementos como el territorio o jurisdicción espacial definida, y que uno de sus principales objetivos es organizar la satisfacción de los intereses resultantes de la convivencia social que nos señala el hecho de la vecindad de los individuos y que también se le considera la base de la división territorial y organización política de los Estados de nuestra Federación.

Enumerados algunos conceptos sobre lo que es el Municipio, y sabido que desde su punto de vista aportan diversos elementos que nos ayudan a comprender sus fines para lo que fue creado, aunado a ello, tenemos corrientes doctrinarias que

(18) - DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO. Ed. CODEX, S.A., Voz "Municipio", Tomo II letras de la M a la Z. p. 956.

(19) - QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Loc. Cit., p. 6.

hablan o tratan de explicar desde su particular entender el modo en que se origina el Municipio como tal, dentro de las corrientes más conocidas están la de la Escuela Sociológica y Jus-naturalista, basada esta en la escuela Aristotélica del hombre político por naturaleza (Zoon Politikon) , ya que de su sociabilidad con los demás individuos surge una comunidad de acción e interés, el jusnaturalismo menciona que el Municipio surge como un hecho social antes que el propio Estado, por lo que no es una creación legalista, sino, natural.

Otra corriente señala que el Municipio tiene un carácter jurídico otorgado por el Estado que es quien le da vigencia, otro aspecto es el histórico que pretende el origen basado en las antiguas modalidades surgidas espontáneamente en el trayecto de los siglos. El aspecto económico se propone también como base de origen del Municipio determinado por las relaciones económicas. En otras se le tiene al Municipio como un agregado del ente Estado, como un cuerpo administrativo del propio Estado. Para otras se basa en que su objetivo debe ser la preservación de los valores étnicos y culturales.

Desde un punto de vista personal, reconocemos las propuestas de cada doctrina y pensador, ya que todos aportan elementos necesarios que vienen a extender los estudios sobre la figura del Municipio, y sobre todo, para entender lo complejo de la misma. Una vez revizados los conceptos de Municipio pasamos al estudio y análisis de los elementos que conforman al Municipio como tal.

2.2 - ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO.

Como elementos constitutivos del Municipio entendemos que son los componentes individuales de dicha entidad, los cuales le otorgan un sello especial en su particular desarrollo.

En este marco, encontramos que el Municipio desde su nacimiento contó con una estructura para responder al cumplimiento de las necesidades de la comunidad, lo cual fue llevándolo a una etapa de perfeccionamiento en dicha estructura compuesta dijimos por elementos como el territorio, la población, el poder o el gobierno, mismos que son considerados los de mayor importancia por los doctrinarios y maestros de la materia.

Inicialmente, nos referiremos al primer elemento denominado TERRITORIO, entendido éste como el espacio geográfico terrestre que sirve de asiento a la población, en el cual desarrolla sus relaciones y actividades.

También el elemento territorio, es conocido como: "el ámbito espacial de validez del orden jurídico" (20)

La palabra TERRITORIO, llamado también elemento físico, se nos dice que viene de TERRA PATRUM que significa la tierra de los antepasados. Hablando del territorio como elemento del Municipio, tenemos que este, o sea, el Municipio es dueño de la superficie que alcanzan sus límites, además tiene carácter de ser patrimonio municipal y formar parte del dominio público. Asimismo, siguiendo las ideas de los doctrinarios de la materia, estos dan diversas aseveraciones sobre el concepto

(20) - KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. I. U., México, 1949. p. 218.

del territorio municipal, existiendo una gran afinidad entre ellos, ya que de alguna manera sobresale la importancia que éste tiene para el Municipio, ya que se habla de él diciendo:

"Sin territorio no puede haber Municipio, de ahí que se haya dicho que el Municipio no está limitado, sino que esta constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente" (21)

O también se menciona que:

"El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o del lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político" (22)

Y finalmente:

"...Es el territorio donde se da la compenetración y armonía entre los individuos y entre los diversos núcleos sociales que se condensan..." (23)

Queda expuesto entonces, por qué se comprende al territorio como el elemento de mayor importancia, ya que como se citó, es clara la idea principal de que sin territorio no hay Municipio.

Seguidamente de la idea de territorio, tenemos el elemento POBLACION, ya que ese espacio debe estar ocupado por el elemento humano en virtud de la población municipal formada por seres racionales y libres; población caracterizada por las relaciones de vecindad debido a la proximidad entre edificaciones y familias quienes forman una cohesión en defensa de

(21) - SEHWERBERT FERRER, Arnoldo. Curso de Derecho Municipal. Maracaibo, 1967, p. 175.

(22) - HERNANDEZ, Antonio Ma., Derecho Municipal. Vol. I, Teoría General, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 172.

(23) - POSADA, Adolfo. Obra Citada. p. 53.

sus intereses propios y colectivos. Desde el punto de vista sociológico, este es un conjunto de personas relacionadas o asociadas de manera más o menos permanente, unidos por elementos culturales, políticos y sociales (lo que lo distingue de otro tipo de grupos). Para ejemplificar mejor nuestra idea, citamos lo siguiente:

"Que el Municipio como célula de organización del Estado requiere una población. Pero esto no le basta, sino que requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo pasado histórico común, las tradiciones, los lazos consanguíneos, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido. El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia; por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad y de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual, para no ser sólo un agregado humano, requiere estar organizada en una asociación de vecindad...la solidaridad en la vida colectiva o en el Derecho, nos muestra la naturaleza de la vecindad como: un hecho social evidente e insoslayable derivado de la necesidad de la unión que tienen los hombres entre sí". (24)

Lo citado, nos lleva a expresar que el elemento humano que es la población es uno de los elementos básicos del Municipio ya que como se ha dicho no podemos imaginar un Municipio sin población, ya que la actividad realizada por las autoridades no tendría sentido alguno, ya que se afirma que la población es el principio y fin del Municipio.

Finalmente, un concepto de población es el que se da de la siguiente manera:

(24) - ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987. pp. 69 y 70.

"Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un ;Municipio sin población, como un Estado sin población" (25).

Este concepto citado, reafirma nuestro dicho de que la base del Municipio es su población con todas y cada una de las características que la misma encierra, bajo el orden jurídico establecido.

Nos encontramos finalmente, con otro de los elementos fundamentales en la vida del Municipio, a saber; EL GOBIERNO, el cual se encuentra conformado por el grupo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley. Dicho grupo o cuerpo con la función de dirigir y conducir las actividades propias del Municipio.

Este llamado elemento formal encarnado, en la autoridad o poder público con la misión de llevar a los individuos y grupos que forman la población del Municipio a crear, mantener y fomentar, además de proteger el ambiente ideal de realización de fines primordiales.

El gobierno municipal tiene su fundamento en un orden jurídico, ya que no puede quedar a la voluntad de los que gobiernantes. Dicho orden jurídico debe basarse en aspectos como la cultura, educación, economía, etc., que beneficien también a la población, ya que el gobierno Municipal independientemente de sus particularidades distintivas tiene como función

(25) - HERNANDEZ, Antonio Ma. Obra Citada. p. 179.

conjuntar en dicho gobierno los principios políticos y administrativos para cumplir con la dirección del Municipio.

Las facultades gubernativas y de administración en el Municipio mexicano se derivan del artículo 115 de la Constitución Federal, las cuales llevarán a cabo a través de un órgano denominado Ayuntamiento, esto mismo lo establecen también las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas.

Por Ayuntamiento se entiende, según el Dr. Carlos F. Quintana Roldán en su obra tantas veces citada, lo siguiente:

"...el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado". (26)

Dentro del Gobierno Municipal, el Presidente es la primera autoridad local que tiene como función presidir y dirigir las labores del Ayuntamiento, asimismo, vigilar el cumplimiento de la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales del Municipio, ya que sobre el presidente recae la responsabilidad de la adecuada administración del ayuntamiento, por lo cual su papel directivo es fundamental, en la conciliación los intereses de los diversos grupos sociales, que conforman la población del Municipio.

Otros funcionarios que conforman el ayuntamiento lo son el síndico municipal y los regidores, en el caso del primero se entiende a la figura de este como el que procura justicia ya que de la raíz etimológica se derivan dos vocablos del griego

(26) - QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Obra Citada, p. 207.

que son: (sin) cuyo significado es CON, y, (dixé) que se traduce como JUSTICIA, por lo que entonces, el síndico es aquél que procura la justicia, dicha figura que se inicia en el Municipio romano del Bajo Imperio derivada del DEFENSOR CIVITATIS, que tuvo como función el velar por los intereses del Municipio y los derechos de sus ciudadanos, misión que sigue vigente en el actual sistema de gobierno municipal mexicano.

En lo que hace a los regidores, éstos representan el número mayor de integrantes del ayuntamiento con la función básica de cuerpo deliberante o cabildo con voz y voto en las decisiones del ayuntamiento al igual que el síndico.

De esta manera se conforma el Gobierno Municipal, siendo las mencionadas las autoridades principales de elección popular.

El Municipio, como es sabido, es una institución con personalidad jurídica propia tal y como lo demuestra el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que en su texto se funda y aclara la personalidad del Municipio, distinguiéndolo de los Estados y la Federación.

Lo anterior tal y como lo anota la Maestra Teresita Rendón Huerta B., al decir:

"De hecho el Municipio es incapaz para actuar por sí mismo, tomando en cuenta que es una abstracción y como tal, sólo puede hacerlo a través de su representante que es cuerpo colegiado deliberativo llamado Ayuntamiento — Presidente Municipal, Síndicos y Regidores..." (27)

Para explicar doctrinariamente la personalidad jurídica del Municipio existen diversas teorías acerca del tema como lo son, las teorías de la realidad las cuales consideran a las personas colectivas como una realidad social. Por otro lado, encontramos la teoría de la ficción, la cual sostiene como mejor idea:

"...que lo que en Derecho es caracterizable como "personalidad jurídica", es algo esencialmente distinto de la realidad, algo meramente puesto o prefijado por el Derecho." (28)

Doctrinariamente se exponen otras teorías como la de Francisco Ferrara, quien se inclina por la regulación jurídica de las relaciones de los individuos como base para otorgar el carácter de ente colectivo a la sociedad. Hay otros que por su parte niegan toda personalidad jurídica al Municipio.

(27) - RENDON HUERTA, Teresita. Obra Citada., p. 149.

(28) - Ibid., p. 151.

Dejando a un lado el problema doctrinal de la personalidad jurídica del Municipio, nos ubicamos en el concepto de la misma dentro de nuestro Derecho.

A continuación tenemos el siguiente concepto que nos dice que personalidad jurídica es:

"la capacidad de una persona jurídica (todo ser naturalmente capaz de derechos y obligaciones), reconocida por el Derecho, para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo." (29)

Ahora, dentro de nuestra legislación mexicana encontramos dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 en su fracción II, menciona:

"ART. 115...

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley." (30)

De lo expuesto podemos deducir, fuera de cualquier tinte doctrinario, que nuestro Municipio mexicano tiene personalidad jurídica que le permite obrar ampliamente en la práctica para la colectividad. Por eso decimos que en el caso del Municipio estamos frente a una realidad puramente objetiva, precisa y clara y de ninguna forma frente a ficciones.

Una aseveración final es la que nos dice que:

"Los autores reconocen casi unánimemente que existen dos personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: El Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos

(29) - VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980. p. 440.

(30) - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 115a. ed., Colección Porrúa, Editorial Porrúa S.A., México, 1996. pp. 106 y 107.

genéricos, aun cuando con diferencias específicas." (31).

Lo expuesto, nos lleva a precisar finalmente que dentro de nuestro sistema jurídico se reconocen derechos y obligaciones para el Municipio, o sea que, la personalidad jurídica atribuida al Municipio conlleva el reconocimiento legal de ciertos atributos como: nombre, capacidad y patrimonio, entre otros. En cuanto al primero es empleado para identificar por medio de la palabra o conjunto de estas a un Municipio y diferenciarlos de los demás, acompañado el nombre generalmente de la abreviatura de la entidad federativa en que se localiza jurídica y geográficamente. En lo que hace a la capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, la cual tiene el Municipio y en opinión de algunos autores de forma restringida.

Otro atributo lo es el patrimonio, formado por el conjunto de derechos y bienes, además de recursos e inversiones que el Municipio posee a título de propietario para utilizarlos de la forma más conveniente en beneficio de la población. Dicho patrimonio municipal integrado tanto por bienes señalados como del dominio público así como del privado y de los ingresos fiscales y extrafiscales, que como ya se dijo son y deben ser aplicados a la prestación de servicios públicos para la comunidad. Como se ha mencionado, entonces, en estos atributos se ve reflejada la personalidad jurídica del Municipio.

(31) - ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990. p. 40.

CAPITULO TERCERO.

**"REALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

- 3.1 - EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION
POLITICA DE 1917.**
- 3.2 - EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION
POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.**
- 3.3 - ANALISIS DE LA LEY ORGANICA
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO..**

3.1 - EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

El acontecimiento histórico que inició con el derrocamiento del General Porfirio Díaz, hecho éste representado por el estallido revolucionario de 1910; provocado por la cantidad de desigualdades económicas sufridas por la sociedad y por la represión del gobierno contra la población, situación que llevó a la sociedad a buscar un nuevo orden social y constitucional.

Para responder a ese nuevo orden, se instaló el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en 1916, en la Ciudad de Querétaro para crear un nuevo texto constitucional, que ahora conocemos como Constitución Política de 1917.

Respecto a nuestra figura en estudio, nos interesa la integración en el texto constitucional de la llamada "libertad municipal", ya que durante el Gobierno del General Díaz se agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas para vigilar la actividad municipal por medio de la figura del prefecto centralista por ordenes de los gobernadores.

La figura del Municipio se vió beneficiada con la nueva Constitución Política, ya que se detallaron en dicho texto los derechos propios de las municipalidades, regulados por su artículo 115.

La idea del "Municipio Libre" se tomó con base en la administración política y municipal de los Estados y como principio de democracia. Además, dicha idea encierra aspectos importantes para la vida del Municipio en nuestro país.

Algunas características principales que adquiere el Municipio mexicano con el texto constitucional de 1917, son a saber, las que enumera en su obra Derecho Municipal ya citada; el Maestro Quintana Roldán:

"A) Se otorga personalidad jurídica a las corporaciones municipales.

Esto es, se les considera personas jurídicas de derecho público que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

B) Se otorga capacidad a los Municipios para contar con patrimonio propio integrado por bienes y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad.

C) Por cuanto hace a la autonomía política, define la Constitución el derecho del Municipio para otorgarse sus propias autoridades mediante la elección popular y directa de los ayuntamientos." (32)

A colación de lo anterior diremos que, las características citadas son las más representativas de lo que es el Municipio en nuestros Estados y País.

Entre otras están, el establecimiento de la prohibición de que existan autoridades intermedias entre el ayuntamiento y los gobiernos de los Estados.

En materia electoral encontramos que se prohíbe la reelección de miembros propietarios del gobierno municipal, como el caso del Presidente, Regidores y Síndico municipales. Dichas características forman parte de la autonomía política del Municipio.

También se habla de la autonomía administrativa del Municipio, derivada de las facultades que la Constitución Federal

(32) - QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Obra Citada, p. 117.

otorga clara y expresamente en cuanto a su capacidad legislativa para expedir bandos de policía y buen gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones de orden administrativo dentro de su jurisdicción.

Existen otros aspectos como la seguridad pública, la libertad hacendaria o autonomía hacendaria que permite al municipio la libre administración de su hacienda formada por contribuciones e ingresos y los rendimientos de sus bienes patrimoniales, se dan también facultades en cuanto a las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores. Por último existe conocimiento de la llamada autonomía financiera la cual se deja a voluntad del gobierno estatal, ya que es él quien decide la aprobación en su caso de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y asimismo le compete revisar las cuentas públicas, dejando solamente a los ayuntamientos la libertad para aprobar los presupuestos de egresos en base a los ingresos de los que dispongan.

Otro aspecto de importancia que vale la pena comentar, es el establecimiento de un procedimiento, con el objeto de resolver las controversias que se presenten entre dos municipios o más o entre éstos y el Estado, tal y como se contempla en los artículos 193 fracciones II y III, 104 fracción IV 105 y 107 de la Constitución Federal.

Finalmente, el otorgamiento de ciertas libertades a los municipios mexicanos pone de relieve la idea de desarrollo autónomo, para depender menos del gobierno federal y estatal.

3.2 - EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO.

Como hemos estudiado en páginas anteriores, el Municipio representa la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que forman la República Mexicana.

Sobre este particular, la Constitución del Estado de México, en su Título Quinto intitulado "DEL PODER PUBLICO MUNICIPAL", en su Capítulo Primero "DE LOS MUNICIPIOS", en su artículo 112 menciona a la letra:

"Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre..." (33)

Como puede observarse, esta base de división territorial, es el "MUNICIPIO LIBRE", concepto que surge como fruto de las luchas en el Congreso Federal que dió nacimiento a la Constitución de 1917.

La Constitución en estudio encierra, en un número de seis artículos, las razones fundamentales de ser, del poder público municipal, donde se enmarcan conceptos como la administración pública de los municipios, de la elección de los ayuntamientos, del ayuntamiento como cuerpo colegiado y asamblea deliberante y de los integrantes de estos ayuntamientos. Un ejemplo de esto es el artículo 113 que dice:

"Artículo 113.- La administración pública de los munic-

(33) - CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1997. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Procuraduría Fiscal. México, 1997. p. 38.

pios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan." (34).

Hablar de administración pública como tarea de los ayuntamientos, basados en la idea del municipio libre, se traduce en dar facilidad al ente moral para que cumpla atinadamente y de la manera más eficaz con las demandas de la población.

Por otra parte, en el artículo 114 del ordenamiento ya citado, se menciona que los ayuntamientos deberán ser electos mediante el voto univesal, libre, secreto y directo. Además de que el cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable sino por justa causa. El artículo 115 estipula prohibiciones tanto para los ayuntamientos, como para el presidente municipal, ya que los ayuntamientos como cuerpo colegiado no podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste las del ayuntamiento y ambos no pueden invadir la esfera judicial.

En este mismo orden de ideas, el precepto 116 de la Constitución en cita, dice que los ayuntamientos son asambleas deliberantes y los presidentes son los únicos con facultades ejecutivas. Finalmente, el artículo 117 menciona cómo deberán encontrarse integrados los ayuntamientos, dentro de lo cual se menciona que el ayuntamiento se integrará con un jefe de asamblea, función que le corresponde al presidente municipal y los demás miembros denominados Síndicos y Regidores.

(34) - Idem., p. 38

En el segundo capítulo del Título Quinto del ordenamiento ya mencionado, trata en cuatro artículos sobre los miembros de los ayuntamientos; estableciendo en su artículo 118 la forma en que deberán de ser designados los miembros del ayuntamiento, tratándose de regidores y síndicos, y de los suplentes de éstos.

En su artículo 119 se mencionan en tres fracciones los requisitos necesarios para ser miembro del ayuntamiento, ya sea propietario o suplente. Por su parte, el 120 menciona quiénes no pueden ser miembros de los ayuntamientos, encontrándose en dicho supuesto los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los diputados de la Legislatura del Estado en ejercicio de su cargo, los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación, los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad, los militares y miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección, los ministros de cualquier culto a menos que medie renuncia o separación del cargo. Finalmente, el artículo 121 menciona que cada ayuntamiento designará un secretario para el despacho de los asuntos municipales.

Seguidamente, el capítulo tercero nos habla de las atribuciones de los ayuntamientos, entre las cuales se encuentran las que les son otorgadas por la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal, la Constitución en estudio y demás leyes

que puedan ser aplicables. Entre sus atribuciones más importantes están la de administrar libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como contribuciones e ingresos establecidos por la ley respectiva. Este comentario, nos lleva a mencionar el importante cuidado que debe tener el ayuntamiento en la distribución del erario, tanto estatal como municipal, por bien de la población por cuanto a la prestación de servicios y realización de obras se refiere.

Finalmente, el capítulo cuarto señala las atribuciones que tendrán los presidentes municipales, siendo algunas las siguientes: Presidir las sesiones de sus ayuntamientos, ejecutar las decisiones de los ayuntamientos, cumplir y hacer cumplir dentro del Municipio las leyes federales, estatales, municipales, ser representante legal del municipio en los casos que señale la ley, rendir informes acerca de la situación que guarda la administración pública. En cuanto a la administración de los recursos y la vigilancia de los mismos, nos señala el artículo 129 en su primer párrafo, lo siguiente:

"...Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con EFICIENCIA, EFICACIA Y HONRADEZ para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados." (35).

Dicho artículo es la base sobre la cual deben administrarse adecuadamente los recursos económicos del Municipio.

(35) - Idem., p. 42.

Los comentarios y las citas vertidas en las líneas que escribimos, representan la regulación actual del Municipio en el Estado de México. Una de las razones de llevar a cabo tal análisis es la situación de regulación que guarda nuestro Municipio, tanto a nivel nacional como estatal, con el objeto de valorar dicha situación reglamentaria en el segundo de los niveles mencionados.

En dicho análisis queremos dar un panorama sobre la reglamentación del Municipio en el texto de la Constitución Política del Estado de México.

Lo anterior, con el fin de aportar propuestas útiles para que el Municipio guarde una mejor situación frente a las leyes que actualmente le regulan en todos sus aspectos. Lo cual conlleve a una mejor situación social de los individuos que conforman la población. Ya que si mejoramos la situación reglamentaria del Municipio frente al Estado, esto procurará un mejoramiento en el nivel de vida social de cada individuo.

3.3 - EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

51

En el presente punto, trataremos de exponer un breve análisis sobre la situación reglamentaria que guarda el Municipio en el texto de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Primeramente comentamos que, la llamada Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es una ley de interés público, la cual tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. Estas ideas que exponemos se desprenden del artículo primero de la mencionada ley y que en su texto se escribe que, el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha ley también menciona que, los Municipios del Estado, regularán su funcionamiento conforme a lo establecido por los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones aplicables y según lo dispuesto por la ley en estudio.

Entre otras ideas, a grandes rasgos, son éstas las más importantes derivadas del Título I denominado "DEL MUNICIPIO", del Capítulo Primero en Disposiciones Generales de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Siguiendo con este breve análisis, el Capítulo segundo de la ley en estudio nos habla de la organización territorial de los municipios, misma que comprenderá la superficie y límites reconocidos por cada uno de ellos; además menciona la división territorial de los municipios, los cuales se integran por la cabecera municipal, delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.

Dentro de esta ley se dan facultades al Municipio para administrar la zonificación del mismo, controlando y vigilando la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales, según la ley de la materia y los planes de desarrollo urbano correspondientes.

En cuanto hace al Capítulo Tercero de la citada ley, este se refiere a la población, explicando las categorías de vecinos y habitantes del Municipio. Expresandose, asimismo, la forma de adquirir y perder las mismas; que no es más que por acción del tiempo y el cambio de lugar de residencia a otro lugar fuera del Municipio.

En el Título II de la ley de referencia, trata respecto a la regulación de los ayuntamientos, en su Capítulo Primero, de la integración e instalación de los ayuntamientos, haciendo mención que cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no existirá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

En este Capítulo se menciona la forma en que integrarán los ayuntamientos, punto que se ha tratado ya en el subtítulo

anterior, aunque dicha ley describe varios supuestos de integración según el número de habitantes que conformen la población del Municipio.

Se menciona de la toma de protesta de los funcionarios salientes y de los entrantes, de las solemnidades que deberán de llevarse a cabo la toma de posesión o entrega-recepción de la administración municipal.

El Título en estudio, comprende otros capítulos como el segundo, que trata del funcionamiento de los ayuntamientos, éstos con sus facultades de órganos deliberantes los cuales deberán de resolver colegiadamente los asuntos de su competencia. Además trata de las solemnidades que deberán de tomarse en cuenta para la celebración de las sesiones de cabildo. Por lo que hace a las atribuciones de los ayuntamientos, es el capítulo tercero el que nos habla de ello diciendo que son atribuciones de los ayuntamientos: expedir y reformar el Bando Municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, celebrar convenios con las autoridades estatales competentes, en materia de prestación de servicios públicos apegarse a lo establecido por el artículo 115 fracción II de la Constitución General y asimismo en lo referente a la administración de contribuciones fiscales. En un número de 38 fracciones se resumen las atribuciones de los ayuntamientos contenidas en el artículo 31 de la ley en estudio y que muestran de manera muy amplia las tareas de los ayuntamientos y

su compromiso de bienestar para la sociedad.

En capítulo cuarto del Título en estudio de la ley que nos ocupa, aborda los actos administrativos que requieren autorización de la legislatura estatal o de la diputación permanente, en su caso; actos que el artículo 33 de dicha ley resume en siete fracciones y si alguno de los actos mencionados por dicho artículo se realizan en contravención a lo dispuesto para ello, serán nulos de pleno derecho. Entre dichos actos encontramos la enajenación de bienes inmuebles propiedad del Municipio, contratar créditos en los términos señalados por la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México, se marcan también los requisitos que deberá contener la solicitud de enajenación de un inmueble propiedad del Municipio y la referencia de las reglas que deben seguirse para la venta de dichos bienes. En el capítulo quinto se habla de la suplencia de los miembros del ayuntamiento, haciendo referencia a la licencia que necesitan los mismos para separarse temporal o definitivamente del cargo. En el capítulo sexto se hace referencia a la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Se hace mención también en su Título Tercero de las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.

En el Título Cuarto se trata lo relacionado al régimen administrativo, estableciendo las dependencias administrativas con las que deberá contar, por lo menos, el ayuntamiento para

el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, entre dichas dependencias encontramos: la Secretaría del ayuntamiento y la Tesorería municipal, estableciéndose a la vez los requisitos para ser Secretario del ayuntamiento y Tesorero municipal y las funciones de cada uno para el cargo.

También se señalan otras dependencias como la Contraloría municipal, la de planeación municipal, la de organismos auxiliares y fideicomisos, así como las dedicadas a la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, la de los cuerpos de seguridad pública y tránsito, la del sistema del mérito y reconocimiento al servicio público municipal y finalmente en este Título del nombramiento, atribuciones y obligaciones del coordinador municipal de derechos humanos.

En su Título Quinto, dicha ley trata de la función conciliadora y calificadora de los ayuntamientos, donde se establecen las oficilías conciliadoras y calificadoras municipales y de los recursos administrativos en contra de los actos, acuerdos o resoluciones emitidos o ejecutados por las autoridades municipales, para que sean impugnados por los particulares. Finalmente, el Título Sexto referente a la reglamentación municipal trata del Bando Municipal y los reglamentos haciendo descripción de las materias que por lo menos deberá regular en su texto el Bando Municipal. Se termina la Ley en estudio exponiendo un capítulo único referido a las responsa-

bilidades de los servidores públicos municipales.

El análisis realizado sobre el Municipio en los ordenamientos ya citados nos da un amplio panorama de la situación jurídica de dicho ente moral frente a la gran maquinaria del Estado, con el objetivo de ubicar sus competencias y funciones y dejar claro si verdaderamente el Municipio es objeto de la proclama del "Municipio Libre".

Atendiendo a esta aseveración llegamos a la conclusión de que la situación jurídica o de reglamentación de nuestro Municipio es acertada por parte del Estado y que por el momento cumple democráticamente con las expectativas fundadas para la sociedad en la Constitución General de 1917 en su carácter de fundadora del nuevo municipio libre y con personalidad jurídica, que le proporciona facultades amplias para actuar frente a los demás entes morales como la Federación y los Estados.

CAPITULO CUARTO

"PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES COMO ELEMENTOS PROPICIADORES DEL DESARROLLO MUNICIPAL"

4.1 - EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA MUNICIPALES.

4.1.1 - CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL.

4.1.1.1 - LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.

4.1.2 - CONCEPTO DE HACIENDA MUNICIPAL.

4.1.2.1 - LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

4.2 - EL SISTEMA CATASTRAL MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO.

4.2.1 - CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS DE CATASTRO.

4.2.2 - NECESIDAD DE INSTRUMENTAR NUEVOS SISTEMAS CATASTRALES.

4.1 - EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA MUNICIPALES.

El universo patrimonial del Municipio, lo encontramos formado por los bienes muebles e inmuebles junto a los ingresos y egresos de carácter económico. Sobre estos conceptos de patrimonio y hacienda municipales podemos decir que se usan y se definen como sinónimos ya que supuestamente se refieren a un mismo tema, pudiendo decir que hacen alusión a todo tipo de bienes, tanto materiales como inmateriales que le pertenecen y sobre los que tiene dominio.

Con base en dicha idea el Maestro Carlos F. Quintana Roldán, menciona lo siguiente:

"En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda." (36)

En cuanto a la idea de hacienda, ésta tiende fundamentalmente a la actividad financiera de la hacienda pública municipal, ya que encierra el numerario con que cuenta la municipalidad para atender a su existencia y cumplir sus funciones.

Es por lo que también decimos que la hacienda es parte del patrimonio y no al contrario. Este comentario lo refuerza la Constitución General en su artículo 115 en su fracción II, cuando menciona que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y con facultades de manejar su propio patrimonio, conforme a la Ley y en la fracción IV donde se menciona que los Municipios manejarán libremente su hacienda.

El estudio de dichos conceptos cobra especial interés, si

(36).- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Obra Citada, p. 383.

mencionamos que de ellos depende el desarrollo, estancamiento o decadencia del Municipio, ya que todo depende también de la adecuada conformación de un sistema tributario con base en el correcto manejo de los fondos públicos y de una administración eficaz que comprenda la intervención de la población.

Aplicando la doctrina civilista encontramos que:

"En las personas morales el patrimonio es tan esencial, en el sentido expresado, que sin él no puede existir. La carencia de los medios materiales para el cumplimiento de sus fines determina la liquidación de la persona moral (que equivale a su muerte)" (37)

De ahí, la importancia que tiene el patrimonio para el desarrollo y existencia del propio Municipio como persona moral.

A continuación, pasamos a desarrollar el concepto de patrimonio desde el punto de vista municipal.

4.1.1 - CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL.

Al hablar de patrimonio, surge paralelamente a este concepto el de propiedad que, desde el punto de vista sociológico, nos lleva a citar que:

"El término propiedad se aplica usualmente a las cosas que poseen los hombres, pero también se refiere al sistema de derechos y deberes de una persona o de un grupo (el propietario) frente a todos los demás grupos o personas, en relación a ciertos bienes...que implica el derecho absoluto del propietario a hacer lo que quiera con sus bienes... Los hombres pueden disfrutar de la propiedad privada solamente porque la sociedad se los permite...En cada pueblo, la convención limita las oportunidades que permite la

(37).- DE PINA, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen Primero, Editorial Porrúa S.A., México, 1956. p. 256.

la propiedad; el derecho, que descansa en la costumbre, distribuye los bienes entre los individuos y la comunidad; y la moral restringe incluso el placer que tiene un hombre para hacer lo que quiera con lo suyo." (38)

Con lo expuesto pretendemos relacionar las ideas de propiedad y patrimonio respecto del conjunto de bienes y derechos que posee el Municipio, esto en función también de la idea que nos da de patrimonio el Dr. Quintana Roldán, cuando escribe:

"Con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Se habla de Patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio." (39)

De esta idea se desprende la aplicación de la teoría del patrimonio del Estado al Municipio, también como el siguiente concepto que nos dice que patrimonio es el:

"Conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica." (40)

Se manifiesta en este concepto un amplio panorama en cuanto al contenido del patrimonio municipal, lo que encierra un

-
- (38).- CHINOY, Ely. La Sociedad. Una Introducción a la Sociología. Traducción de Francisco López Cámara. 7a. Reimpresión en español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975. p. 246.
- (39).- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Obra Citada*, p. 383.
- (40).- BUSTAMANTE, Eduardo. Citado por Andrés Serra Rojas, Citados por Teresita Rendón Huerta Barrera. *Obra Citada*. p. 159.

poder económico e independiente de donde se derivan derechos y obligaciones.

A manera de conclusión, podemos señalar que el patrimonio municipal se encuentra enmarcado por los siguientes elementos:

- a) Se integra por el conjunto de recursos, derechos e inversiones.
- b) Cuenta con bienes de dominio público y dominio privado.
- c) La titularidad la posee el Municipio, o sea, tiene el dominio sobre dichos bienes y derechos.
- d) Dentro del patrimonio también se establecen sus obligaciones.
- e) La finalidad propia es satisfacer las causas de utilidad pública, el interés público o común (el interés general de los mismos).

Y finalmente, podemos decir que al patrimonio municipal lo definimos como: el acervo de bienes tanto materiales como inmateriales que son propios del Municipio de los cuales dispone para su servicio y el servicio de la comunidad y para lograr su desarrollo económico y social y que redunda en beneficio de la colectividad de su jurisdicción.

Una vez expuestas algunas ideas sobre el concepto de patrimonio municipal, podemos dar cuenta de que el mismo se encuentra formado por los bienes del dominio público y del dominio privado, junto a los ingresos de carácter fiscal y extrafiscal. A continuación pasamos al estudio de la clasificación de los bienes del patrimonio municipal.

En primer lugar, tenemos que la Constitución del Estado de México no hace clasificación alguna a este respecto.

A pesar de lo anterior, sí menciona en su artículo 125 lo siguiente:

"Artículo 125.- 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 establezca la ley de la materia."
(41)

Claramente podemos advertir que por el contenido del citado artículo, sí se habla de bienes, pero, sólo en relación a los rendimientos que estos causen debido a su manejo y administración.

Lo anterior ya lo advierte el Maestro Carlos F. Quintana Roldán, cuando dice:

"...otras entidades federativas, como el Estado de México o Michoacán, no detallan estos pormenores, dejando a otros ordenamientos su regulación." (42)

Y acaba diciendo:

"Lo que sí es francamente deficiente en la casi totalidad de los Estados, es el Registro de los bienes patrimoniales municipales...se carece de un registro público de bienes municipales, que sirva de base para la seguridad de tan importante renglón patrimonial." (43)

Es notoria entonces, la falta de un interés por preservar el patrimonio municipal; ya que como se menciona en la cita anterior, hace falta un órgano que se encargue del registro de los bienes patrimoniales del Municipio. Instancia que permitiría poner un alto al mal manejo del patrimonio municipal.

(41).- Constitución Política del... Obra Citada, p. 40.

(42).- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Obra Citada, p. 385.

(43).- Ibidem. p. 385.

4.1.1.1 - LOS BIENES PATRIMONIALES DEL MUNICIPIO.

En lo relacionado a este rubro, encontramos legislación de Coahuila, que muestra una interesante clasificación en su Código Municipal citado; en cuatro artículos que, tomados de la obra del Maestro Quintana Roldán se transcriben a continuación textualmente:

BIENES MUNICIPALES

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

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

Artículo 72.- Son bienes del dominio público:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los inmuebles destinados a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- III.- Los inmuebles y muebles adscritos al patrimonio cultural, que le pertenezcan;
- IV.- Las áreas verdes que se declaren para fines de protección del ambiente;
- V.- Las reservas territoriales que deban ser constituidas conforme a la Ley de Fraccionamientos y las que le sean otorgadas para el fondo legal;
- VI.- Cualquier otro inmueble propiedad del Municipio, declarado por algún ordenamiento jurídico como inalienable e imprescriptible; y los que adquiera el Municipio por causa de utilidad pública;
- VII.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los especificados en las fracciones anteriores;
- VIII.- Los muebles propiedad del Municipio que por su naturaleza normal u ordinaria no sean sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte o de los museos, etc;

- IX.- Los muebles propiedad del Municipio de uso común o que estén destinados a un servicio público, siempre que no sean consumibles por el primer uso; y
- X.- Los demás que señalen las leyes.

Lo transcrito es referente a la clasificación que se hace de los bienes del dominio publico propiedad del Municipio.

A continuación se transcriben los artículos que tratan de la clasificación de los bienes del dominio privado y que son patrimonio municipal:

Artículo 73.- Son bienes del dominio privado del municipio:

- I.- Las tierras y aguas de propiedad municipal, susceptible de enajenación a los particulares;
- II.- Los bienes vacantes situados dentro del territorio Municipal;
- III.- Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de una corporación pública municipal, creada por alguna Ley, y que por disolución y liquidación de la misma se desafecten del Municipio y
- IV.- Los demás muebles e inmuebles que por cualquier título traslativo de dominio adquiera el Municipio y que no estén comprendidos en el artículo 73 de este Código.

Artículo 74.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y no podrán ser objeto de gravamen alguno.

Cabe hacer mención que, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos 105 y 106, hace una clasificación de los bienes del dominio público y privado municipal, respectivamente; clasificación que es de interés para el presente trabajo, por lo que transcribimos dichos artículos textualmente, para mayor abundamiento de nuestra exposición.

Aunque esta clasificación que hace la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no es tan minuciosa como la del Código Municipal de Coahuila, sí se muestra una tendencia positiva para hacer dicha clasificación como sigue:

Artículo 105.- Son bienes del dominio público municipal:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los destinados por el ayuntamiento a un servicio público;
- III.- Los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles;
- IV.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- V.- Las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del municipio o de sus organismos descentralizados.

Artículo 106.- Son bienes del dominio privado municipal:

- I.- Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales en la proporción que corresponda al municipio;
- II.- Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;
- III.- Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio.

Como podemos advertir y porque así se desprende del contenido de los artículos citados, dicha clasificación no es tan amplia como la expuesta en líneas anteriores.

A continuación, para concluir con el estudio sobre los bienes patrimoniales del Municipio, tenemos entonces que son bienes del dominio público aquellos que tienen las características de imprescriptibles, inembargables e inalienables que no son susceptibles de apropiación directa debido a su

naturaleza, a la finalidad que se destinen, por disposición legal, porque son destinados a prestar un servicio público y por su interés intrínseco. Y son bienes del dominio privado los que jurídicamente se consideran inembargables, imprescriptibles e inalienables; categoría en la que se encuadran regularmente los bienes que son utilizados interna y administrativamente para las diversas dependencias de la administración municipal.

Y como ya habíamos mencionado, los ingresos fiscales y extrafiscales también forman parte del patrimonio municipal, lo cual trataremos a continuación en nuestro siguiente subtítulo, que trata del concepto de hacienda municipal y posteriormente expondremos lo relacionado a los ingresos de la hacienda municipal.

4.1.2 - CONCEPTO DE HACIENDA MUNICIPAL.

Hablar de hacienda municipal es referirnos a la actividad financiera del Municipio, como ente con facultades tributarias que le otorga el artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, dicha actividad financiera repercute en lo político-social, ya que todo depende de la importancia de los tributos para el Municipio y su destino social. Y sucede como lo expresamos en líneas anteriores cuando mencionamos que de las finanzas depende el desarrollo, decadencia o estancamiento de un Municipio.

Por otra parte, conocemos que el patrimonio se forma también por derechos y obligaciones que deben ser valorizados siempre en dinero, ya que se dice:

"...el patrimonio de las personas se integra siempre por un conjunto de bienes, de derechos, así como por las obligaciones y cargos...como elementos del patrimonio encontramos el activo y el pasivo. El activo está formado por aquellos bienes y derechos que sean apreciables en dinero, y el pasivo se integra por el conjunto de obligaciones o deudas que también son susceptibles de valorarse económicamente." (44)

De esto debemos hacer notar que la diferencia entre activo y pasivo nos permite conocer el haber de una persona, la cual puede ser solvente o insolvente, según la cuantía de sus bienes y de sus deudas.

Y como lo hace notar el Maestro Quintana Roldán la hacienda es parte del patrimonio y no éste de aquélla.

(44).- FLORES GOMEZ GONZALEZ, Fernando y otro. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 3a. ed., Ediciones Universales, S.A., México, 1970. p. 289.

Seguidamente uno de nuestros autores citados nos dice que hacienda es:

"...el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad." (45)

Además de lo anterior, también se menciona que hacienda es un vocablo proveniente del latín, completando esto la idea de que algunos de los términos que son aplicables a la actividad financiera del Municipio, provienen del Derecho Romano.

En cuanto al concepto de hacienda ya citado, debemos decir que aplicado al Municipio, la hacienda municipal se forma por bienes, medios e impuestos o ingresos fiscales destinados para el abastecimiento, o sea, cubrir necesidades sociales de la población del Municipio.

Sobre su carácter público, este se da por el manejo que llevan a cabo las entidades públicas del Municipio de sus ingresos y egresos. En una sola frase, estamos hablando de la vida económica del Municipio en su administración pública.

Tocante al concepto de hacienda municipal, este nos trae a colación la idea de potestad tributaria estatal que no es más que el poder de imposición o tributario, para lo cual se encuentra facultado legalmente, y asimismo, esto desemboca en la competencia tributaria del Municipio respecto de otros entes como el mismo Estado o la Federación.

Ya que de los ingresos que obtenga la hacienda municipal será acorde el desarrollo del mismo.

(45).- HUERTA RENDON, Teresita. Obra Citada, p. 266.

Ahora bien, una vez revisado el concepto de hacienda municipal y de observar los elementos que la conforman, pasamos al análisis de los ingresos de la hacienda municipal.

4.1.2.1.- LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Para tratar este tema relacionado a los ingresos de la hacienda municipal, daremos una revisión al concepto de potestad tributaria basados en las citas que a continuación se exponen:

Un primer concepto, es el que nos dice que potestad tributaria es:

"...la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones." (46)

Esta expresión de soberanía del Estado, desde nuestro punto de vista, se transforma en una soberanía financiera, para este caso tendríamos una soberanía financiera, de la cual carece el Municipio, ya que solamente puede y debe administrar libremente su hacienda.

Otro concepto señala que es:

"...la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se halla en su jurisdicción." (47)

Esta idea demuestra la carencia por parte del Municipio de la llamada facultad potestativa tributaria de que siempre ha

(46).- DE LA GARZA, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Sva. ed. Editorial Porrúa S.A., México, 1978. pp. 198-199.

(47).- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. 3a. ed., Volúmen I, Editorial Depalma, Buenos Aires 1977. p. 268.

gozado el Estado al imponer cargas a los habitantes de su jurisdicción por las actividades que éstos realicen y que produzcan algún tipo de impuestos de los señalados en sus leyes para tales efectos, lo que se convierte en obligación tributaria para los mismos.

Aunque se deriva de la Constitución General que el Municipio carece de facultad impositiva, ya que sobre el rubro de imposición de contribuciones o tributos; éstos deberán ser autorizados previamente por conducto del poder legislativo del Estado que se trate, lo que deja al Municipio sin facultades formales para tales efectos, creemos que la hacienda municipal se justifica en el Derecho del Municipio a percibir ingresos, para satisfacer las necesidades más esenciales de la población mediante una adecuada prestación de servicios públicos, para no causar daño o perjuicio; por lo que el Municipio debe de contar de manera permanente con poder en su haber.

Lo mencionado es fundamento para que expongamos que las actuales disposiciones constitucionales guardan un aspecto menos rígido contra el Municipio, en cuanto a la regulación del campo tributario en que éste debe desarrollarse, tal como se expresa en la fracción IV del artículo 115 constitucional; (producto de las reformas que se citan en el apéndice final):

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 establezca 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 por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

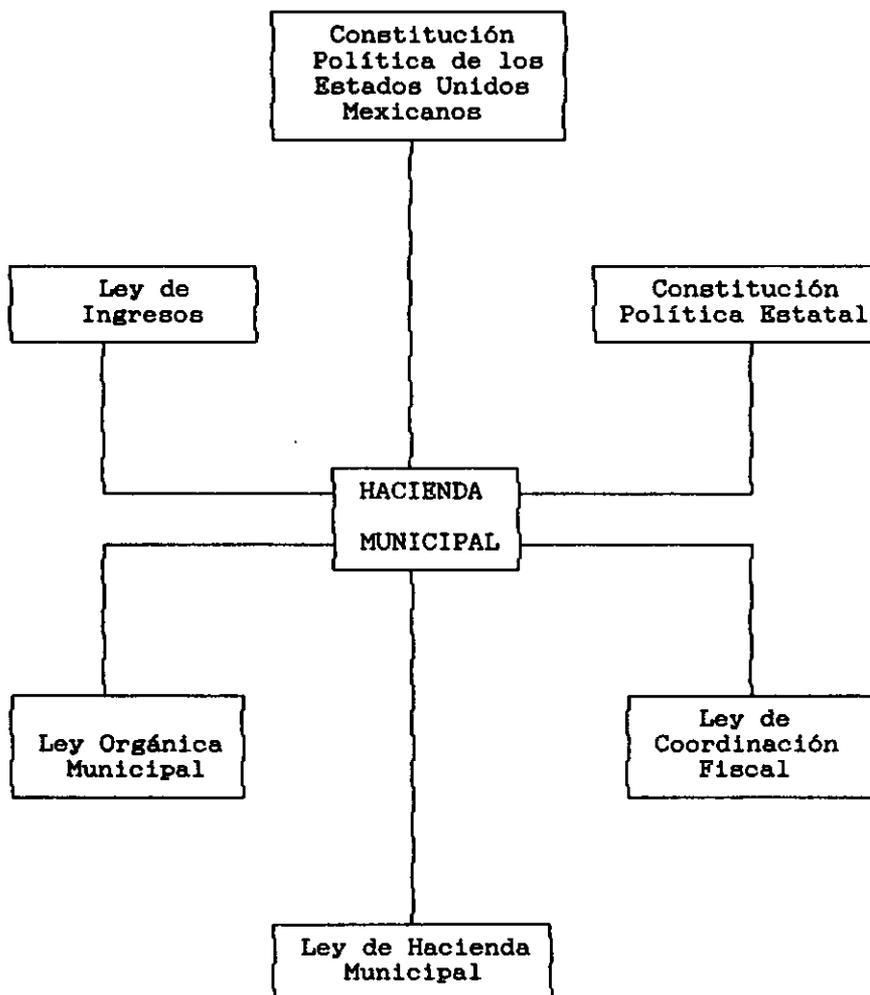
Las leyes federales no limitan la facultad de los Estados para establecer contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas 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 de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En cuanto al mecanismo empleado para que el Municipio pueda recaudar tributos, el ayuntamiento debe enviar al poder legislativo del Estado el proyecto de Ley o su Presupuesto de Ingresos, donde se determinen montos específicos, tarifas y cuotas que regirán durante el año fiscal de que se trate.

Con base en lo anterior, podemos observar que el Municipio carece de facultad potestativa, ya que se encuentra obligado a gestionar ante el poder legislativo con base también en diversos ordenamientos que le ayuden a señalar su presupuesto de ingresos y su correspondiente ley, donde se determinarán

los ingresos de carácter ordinario y los de carácter extraordinario. En cuanto a los ordenamientos a los que está sujeto el Municipio, en su obligación ya mencionada, se inserta el cuadro siguiente, tomado de la obra Derecho Municipal del Dr. Carlos Quintana Roldán:



Referido lo anterior, tenemos que los ingresos municipales son clasificados en ordinarios y extraordinarios; explicándose en la doctrina que, dentro del primer rubro, están aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana con base en sus leyes para proveerse de fondos necesarios para la realización de sus fines.

Algunos de esos ingresos se conforman por impuestos integrados por las prestaciones en dinero y en especie; que siempre son planeados e imponibles por los Estados como aquellos relacionados con la propiedad inmobiliaria tales como: el impuesto predial, el de traslación de dominio, sobre fraccionamientos, por división de predios, sobre mejoras, plusvalía de inmuebles, consolidación de predios.

Por otra parte, existen otro tipo de ingresos como los derivados de espectáculos o diversiones públicas, juegos electrónicos que operan con monedas, autorización de horarios extraordinarios a establecimientos con actividades comerciales, entre otros.

Como se ha mencionado antes, tenemos por ingresos ordinarios los derivados del ejercicio de la competencia tributaria municipal, establecidos en la legislación impositiva a favor de los Municipios.

También por otra parte, tenemos en la mencionada clasificación que son ingresos extrafiscales o extraordinarios, aquellas cantidades o bienes que recibe el Municipio y que no son de naturaleza fiscal.

O sea, dichos ingresos extraordinarios son los subsidios y los créditos, diferentes a los ingresos normales y cotidianos que recibe el Municipio.

Con base a las ideas anteriores, podemos afirmar que existe la necesidad de dar al Municipio una base financiera sólida que le permita mantener de forma permanente y en todo momento los servicios públicos necesarios o predominantes en la vida municipal.

Es por ello entonces, que el Municipio tiene derecho a percibir los ingresos necesarios para cumplir sus objetivos según los ordenamientos que para tal fin han sido establecidos como ha quedado expresado en líneas anteriores.

4.2 - EL SISTEMA CATASTRAL MUNICIPAL COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO.

La importancia de la instrumentación de nuevos sistemas catastrales radica, por una parte, en lograr un número mayor de ingresos fiscales, ya que la recaudación de fondos es parte vital para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, toda vez que, a fin de cuentas, es el objetivo principal que se persigue con la percepción de ingresos.

Y partiendo además de que el Municipio tiene tareas urgentes que cumplir en cuanto a servicios públicos se refiere, se cita lo siguiente que a la letra dice:

"En efecto, la creación de un nuevo centro de población origina para el Municipio problemas tales como mayor consumo de agua potable y, por lo tanto, necesidad de realizar obras de captación e introducción, ampliación de los servicios de seguridad, de limpieza, de escuelas, de áreas verdes, etc., por lo que es justo que el fraccionador contribuya de manera muy especial a satisfacer ese aumento del gasto público..." (48)

Podemos darnos cuenta con lo citado, que el renglón de la propiedad de bienes inmuebles es una fuente impositiva que debe explotarse debidamente para la obtención de ingresos en beneficio del saneamiento de la hacienda pública municipal.

El impuesto es el que genera una mayor cantidad de ingresos en las arcas municipales, percibidos por recaudación, tanto por las participaciones correspondientes a los impuestos federales y estatales.

(48) - MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 2a. ed., Editorial Universitaria Potosina, México, 1969. p. 260.

4.2.1 - CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS DE CATASTRO.

En lo que hace al concepto de catastro, éste nos indica un control, regulación y censo de las fincas urbanas, por ej.:

"CATASTRO. (Del lat. capitastrum.) m. Censo de fincas rústicas y urbanas." (49)

Dicha palabra de capitastrum con el tiempo se modificó en Catastrum, significando el registro de parcelas gravables. En disposición a lo expuesto podemos citar el concepto de catastro que da en su obra ya citada el Maestro Carlos Quintana Roldán, quien lo define como un:

"...inventario o censo de carácter analítico de la propiedad raíz o inmueble." (50)

En lo referente a los antecedentes históricos de esta figura, encontramos que la misma existió en la Antigua Mesopotamia donde fueron utilizados o empleados instrumentos catastrales. Asimismo, existen antecedentes en Egipto. En ambas situaciones el objeto era el de conocer la delimitación de los diferentes tipos de propiedad, el de disponer de un registro de los nombres de sus poseedores, y el de cumplir con fines fiscales. Con base en esto, podemos mencionar que uno de los objetivos que interesan a nuestro estudio es precisamente el carácter fiscal que encierra un buen control del catastro, ya que la propiedad inmueble es uno de los pilares de la hacienda pública municipal en cuanto a captación de ingresos podemos referir y si hay más ingresos; también hay más

(49) - DICCIONARIO ENCICLOPEDICO... Obra Citada. p. 268.

(50) - QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Obra Citada. p. 415.

oportunidad de prestar de una manera mejor y más eficiente los servicios públicos a la comunidad municipal. Además de que los recursos captados se canalizen adecuadamente para lograr tal objetivo.

En nuestro país también existen antecedentes históricos sobre la utilización de instrumentos catastrales. Por ejemplo, dentro del pueblo Azteca se dieron los elementos necesarios para la formación de un sistema catastral donde habían los medidores de tierras o Tlaltamachique, auxiliados de los dibujantes de planos o Tlacuilal quienes, para la elaboración de cartografías, utilizaban la medida agraria denominada Cotacatl. Dentro de este sistema catastral se puede reconocer que sirvió de referencia para estratificar socialmente a la comunidad azteca, ya que dividieron sus tierras y dominios para objetivos sociales, administrativos, jurídicos, políticos, económicos y fiscales. Dentro de este sistema existieron las tierras públicas y de los templos, la de los nobles, las de la guerra y la tierra comunal.

Para la época de la Colonia el sistema catastral utilizado estuvo basado en el modelo de catastro español, conformado por cartógrafos y matemáticos relevantes de su época. La primera Ley sobre Catastro en nuestro país independiente surgió dentro del largo gobierno de Porfirio Díaz, dicha Ley era de utilidad para todo el país.

Posteriormente, fue promovido el catastro a nivel de entidad federativa, con el objeto de conseguir un registro de las

propiedades, de sus delimitaciones y superficie para mejorar la recaudación fiscal y que además sirviera como elemento para programar un mejor desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal.

4.2.2 - NECESIDAD DE INSTRUMENTAR NUEVOS SISTEMAS CATASTRALES.

El sistema catastral en el país representó, por lo menos en los municipios rurales, la base de desarrollo que se vió disminuida a causa la nula participación de los individuos de la comunidad para cumplir con sus obligaciones fiscales, como por ejemplo, el pago del impuesto predial. En la vida municipal se han reconocido dos tipos de catastro, tal como lo menciona el Maestro Quintana Roldán cuando escribe:

"El rural se orienta al control sistematizado de los predios rurales relacionados con los usos productivos del suelo. En el catastro rural uno de los puntos más importantes es destacar la utilidad productiva del suelo en materia agropecuaria.

El urbano se orienta a la tasación y valuación de los predios y construcciones, así como el apoyo en la formulación de los planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas o bien de zonas que son susceptibles de urbanización. La planeación del crecimiento de la mancha urbana se apoya en este tipo de catastro." (51)

El crecimiento acelerado de la población en algunos Municipios, ha traído como consecuencia una transformación y aumento de los asentamientos humanos.

Por lo tanto, el proceso de urbanización ha sido muy caro para las autoridades que se han visto obligadas a invertir en esta expansión para cumplir o atender las nuevas demandas. Lo que también ha provocado un incipiente desarrollo de los Municipios mexicanos, por lo menos, en una gran parte.

Dicho comportamiento poblacional ha sido evidente y por lo tanto ha permitido una mayor legislación tratándose de gravar a la propiedad raíz, para que esto mismo surja como una fuen-

(51) - Idem., pp. 416 - 417.

te primaria de ingresos para las administraciones locales de los Municipios, ya que se originan en el mismo ámbito territorial en que se necesita sean aplicados dichos ingresos.

Haciendo referencia a las reformas que se efectuaron al artículo 115 Constitucional, abrimos un pequeño paréntesis para mencionar que existe controversia entre los doctrinarios de la materia, pues unos apoyan un número de seis reformas sufridas por este artículo, mientras que otros defienden nueve; en cuanto a esto, se menciona que:

"Entre el período comprendido de 1917 a la fecha, el Artículo 115 Constitucional ha sido objeto de seis reformas destinadas exclusivamente a la institución municipal, mismas que tuvieron lugar en los años de 1933, 1974, 1953, 1976, 1977 y 1983." (52)

Por otro lado, se apoya el criterio de Reynaldo Robles, uno de los doctrinarios del Derecho Municipal quien menciona que en realidad se han promovido nueve reformas al 115 Constitucional referidas a varios aspectos que involucran al Municipio.

En relación con esta serie de criterios, debemos decir que es de nuestro interés la reforma sufrida por el 115 en su fracción número cuatro (ver apéndice), que en su texto le reserva al Municipio el cobro de los impuestos a la propiedad raíz permitió una mayor captación de ingresos por concepto de impuestos a la hacienda pública municipal, permitiendo de cierta forma incrementar su desarrollo y un mejoramiento en

(52) - **GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO. Centro de Desarrollo Municipal.** Secretaría de Gobernación. 1a. edición, México, 1993. p. 75

las condiciones de vida de la población.

Lo anterior ha permitido que el Municipio dependa menos de las participaciones estatales y federales, dejando de lado los subsidios. Cobrando verdadera importancia en este rubro contar con una hacienda pública capaz de soportar la carga de atender las necesidades de la población.

En la actualidad, con base en estas aseveraciones debe estudiarse la posibilidad de mejorar los sistemas catastrales no sólo con fines fiscales o de obtener un mayor número de recursos sino, también como control de referencia informativa para una mejor planificación del desarrollo tanto urbano, como agrícola, ya que todo esto va encaminado a un mayor beneficio de la cuenta pública municipal, toda vez que mientras más se impulse el desarrollo de mejores sistemas catastrales, se estará en camino a obtener un mejor desarrollo, contando también con el apoyo de los poderes estatales y federales en coordinación con el municipal, como escribe Ortiz Villaseñor:

"Como una creación de instituciones y mecanismos que propician la absorción de las políticas de descentralización por parte de los ayuntamientos, mediante convenios únicos de desarrollo o acuerdos con los estados y (...) el emprendimiento de proyectos específicos de desarrollo."
(53)

Por otra parte, cabe mencionar también que el sistema catastral solamente es una parte de los ingresos de la hacienda municipal contemplándose, dentro de su contenido, el involu-

(53) - ORTIZ VILLASENOR, Efrén. Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1987. p. 82

crar a toda la propiedad inmueble, como aspecto importante.

Como cabe recordar, la instrumentación de mejores sistemas catastrales redundaría especialmente en el beneficio que obtendría, por una parte, la hacienda pública municipal en su carácter de ente recaudador de los impuestos o ingresos por concepto de impuestos y, por otra parte, la población municipal que al haber una masa mayor de recursos económicos obtendría mejores servicios públicos.

También, por ejemplo, podemos hacer mención de que la expansión de las poblaciones, el crecimiento demográfico y sus consecuentes necesidades a satisfacer han determinado un patrón de factores presupuestarios según la complejidad de los requerimientos de la población municipal.

Todo pues, lo tenemos que encauzar por la vía de la obtención de mayores ingresos para beneficiar el desarrollo propio del Municipio y del bienestar de su población.

En relación entonces con la mayor captación de ingresos encontramos a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, donde en sus tres incisos enumera, el régimen financiero del Municipio y la libre administración de su hacienda, ya que no se contempla el otorgamiento de una potestad tributaria y que las legislaturas locales siguen aprobando las leyes de ingresos, dando una clara prueba de una nueva competencia en materia tributaria que beneficia al Municipio.

El Municipio realiza la percepción de sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones

federales y los ingresos que se generen con motivo de la prestación de servicios a su cargo, aclarándose poco a poco la idea del Municipio Libre, la cual no es nueva; pero sí priva la necesidad de adoptarla en la actual realidad que vive el Municipio mexicano, sobre la que se escribió:

"La libertad municipal se ha de entender puesta en ejercicio por todos los habitantes de la municipalidad: no delegando a los funcionarios municipales la soberanía que por su esencia es indelegable, sino encargándoles el ejercicio de determinadas funciones, y sin perjuicio de la acción individual, en todo lo que es posible que sea directa, que es en su mayor parte por lo menos de cuanto se entiende por intereses municipales." (54)

Atendiendo a dicho principio, reconocemos que la municipalidad en todo su conjunto tiene la obligación de contribuir para mejorar sus condiciones de vida.

En virtud de lo antes mencionado sobre el artículo 115 de la Constitución General, podemos exponer que el mismo permite un ambiente de libertad para los diversos aspectos de administración que conciernen al Municipio, especialmente lo referente a la captación de ingresos, beneficiándose de cierta autonomía administrativa.

En este orden de ideas, podemos expresar que al buscarse el mejoramiento de los sistemas catastrales es con el fin de allegar al Municipio y su hacienda pública el mayor número de recursos que le sean propios y suficientes para solventar las necesidades sociales y como una forma de seguir conservando

(54) - CASTILLO VELASCO, José María. Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano. Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, México, 1879. p. 276.

su autonomía en lo posible, esto gracias a la fracción IV del artículo 115 del texto vigente de la Constitución General que prescribe la libre administración de la hacienda por parte de los municipios.

APENDICE

APENDICE

EXPOSICION DE MOTIVOS E INICIATIVA DE DECRETO
QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA
CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
ENVIADA POR EL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID
HURTADO AL CONGRESO DE LA UNION EL 6 DE
DICIEMBRE DE 1982

CC. SECRETARIOS
DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION,
PRESENTES.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visogótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró; aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del Artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que más que como doctrina, como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dió al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave militante para la realización del proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipi-

pios: proceso que deberá analizar facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden distribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos al Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentrali-

zación de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiterantemente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de tal vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de estructuras diseñadas al amparo de la Consti-

tución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en la autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como Ley Suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza haciéndose eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que: "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es refor-

ma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los Artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloran en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política

mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimiento a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad Municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pe-

ro en el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de una se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades fedrativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constitucionales y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las

entidades federativas.

Se presenta ante la Soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete responderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del Artículo conserva en la Iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que

responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a los requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados

para expedir, de acuerdo con las bases que se fijan 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han afrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todos y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso

de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, es una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas

adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas

de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines del Artículo 27

de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del Artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones Locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los

Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico del grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipi-

pales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la fracción X se propone la facultad para que la federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de los servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios y concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos a venido a robustecer de cierto

modo el federalismo mexicano y el desarrollo integral.

Como transitorios de la Iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la Iniciativa. Por último, se establece como plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a)) al c) de la fracción IV, deberán percibirse por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente:

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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 haya estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas 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. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

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) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones 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.

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, 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 por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determina 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 Esta-

dos para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, 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 Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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 las 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 necesarios.

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 recibieren habitual o transitoriamente.

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

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

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de internos, provisionales, substitutos o en-

cargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento de él, o con residencia efectiva no menor 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, 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 periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo 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 los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X. La federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan 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 Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adiconar 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 a) al c) de la Fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Reitero a ustedes las seguridades de mi distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982.
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
MIGUEL DE LA MADRID H. *

* Citado en Derecho Municipal de Carlos F. Quintana Roldán.

CONCLUSIONES

- I.- El Municipio, desde su origen, fue y ha sido a pesar de las adversidades que en el pasado histórico pretendían su desaparición, una institución en constante evolución y una forma que ha permitido la organización de la sociedad en defensa de necesidades colectivas.
- II.- La polis griega y el municipium romano, instituciones de Estado en su tiempo; sirvieron de modelo para dar forma al Municipio conservando muchos elementos que le conocemos actualmente en su carácter de ente político-administrativo.
- III.- Estudiar la institución del Municipio resulta de importancia, en virtud de que nosotros mismos bajo el rubro de gobierno o de gobernado; tenemos la obligación moral de conocer el orden jurídico que enmarca a dicha institución y de coadyuvar en la vida municipal.
- IV.- El Municipio en la historia de nuestro país ha demostrado la idea de conjuntar principios políticos y administrativos, con el objetivo de cumplir con las funciones que le han sido encomendadas en la Constitución federal y en las estatales que le otorga el propio Estado para el cumplimiento de sus fines más primordiales.
- V.- Es de vital importancia para la vida y permanencia del Municipio, que los Estados y la Federación le sigan reconociendo la personalidad jurídica que éste posee, para que dé cumplimiento a sus obligaciones para auxi-

liar a la población en sus necesidades más apremiantes dentro de la realidad social de la vida municipal.

- VI.- Uno de los principios de democracia plasmados textualmente en la Constitución Federal es el referido a la idea del Municipio Libre, idea que debe ser la base en el ejercicio de la administración municipal, para preservar el orden social y constitucional.
- VII.- Para mejorar y eficientar la prestación de servicios a la comunidad por parte de la administración municipal debe atenderse a la profesionalización de las diferentes áreas administrativas de los ayuntamientos.
- VIII.- Por el gran número de obligaciones que el Municipio tiene que cumplir con la comunidad, es importante prevenir una ayuda más en lo económico otorgándole nuevos medios y vías de allegarse recursos de carácter fiscal con el fin de tener una hacienda pública municipal más sana que pueda solventar con prontitud las demandas sociales.
- IX.- Se propone el mejoramiento de los sistemas catastrales con el fin de allegar al Municipio, un mayor número de ingresos que le sean suficientes, los cuales se originen en su propio territorio y se apliquen en beneficio del mismo.
- X.- Finalmente, deben participar más ampliamente todos los sectores involucrados en el desarrollo de los Municipios, para sentar bases más reales que lo propicien.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 9a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- CASTILLO VELASCO, JOSE MARIA. *Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano*. Imprenta de Castillo Velasco e Hijos, México, 1879.
- CHINOY, ELY. *La Sociedad. Una Introducción a la Sociología*. Traducción de Francisco López Cámara. 7a. Reimpresión en Español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*. 8va. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- DE PINA, RAFAEL. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. Volúmen Primero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1956.
- FLORES GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y OTRO. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. 3a. ed., Ediciones Universales, S.A., México, 1970.
- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. *Derecho Financiero*. 3a. ed., Volúmen I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977.
- GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO. Centro de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación, 1a. ed., México, 1993.
- HERNANDEZ, ANTONIO MA. *Derecho Municipal*. Volúmen I, Teoría General, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1971.
- KELSEN, HANS. *Teoría General del Derecho y del Estado*. I.U., México, 1949.
- MARGAIN MANATOU, EMILIO. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 2a. ed., Editorial Universitaria Potosina, México, 1969.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. *El Municipio. Su Evolución Institucional*. Colección Cultural BANOBRAS, México, 1981.
-
- La Reforma Municipal*. 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- ORTIZ VILLASENOR, EFREN. *Estudios Municipales*. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación.
- POSADA, ADOLFO. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1936.

- QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. **Derecho Municipal.** Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- RENDON HUERTA, TERESITA. **Derecho Municipal.** Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. **El Municipio.** Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- SEHWERERT FERRER, ARNOLDO. **Curso de Derecho Municipal.** Maracaibo, 1967.
- SOBERANES FERNANDEZ, JOSE LUIS. **Historia del Derecho Mexicano.** 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1996.
- VILLORO TORANZO, MIGUEL. **Introducción al Estudio del Derecho.** Editorial Porrúa, S.A., México. 1980.

DICCIONARIOS

- DICCIONARIO JURIDICO. IIJ-UNAM. **Voz Municipio** en el Tomo correspondiente a las letras de la I a la Q.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO. Editorial CODEX, S.A., **Voz Municipio** en el Tomo II correspondiente a las letras de la M a la Z.

ENCICLOPEDIAS

- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL. Ilustrada Europea - Americana, Editorial Espasa Calpe, S.A., **Voz Municipio**, Tomo XXXVII.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 115a. ed., Colección Porrúa, S.A., México, 1996.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. **Prontuario de Legislación Fiscal 1997.** Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal, México, 1997.

LKY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1997. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. México, 1997.

LKY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1997. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. México, 1997.