

45  
2 Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**“LA AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL  
EN EL FEDERALISMO EN MEXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :  
FELIX CARDOSO VAZQUEZ

**ASESOR: LIC. IGNACIO ESPINO FRANCO**

272145

México

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## DEDICO ESTA TESIS:

### **IN MEMORIAM:**

#### **A MIS PADRES:**

FELIPE CARDOSO ROJAS Y  
CARLOTA VAZQUEZ PELAEZ

POR HABERME DADO LA ENSEÑANZA  
DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES  
PARA SER UN HOMBRE UTIL A LA  
SOCIEDAD.

#### **A MI ESPOSA Y COMPAÑERA:**

DE TODA LA VIDA MARIA AGUIRRE  
VALDEZ, POR SU COMPRENSIÓN Y  
APOYO PARA LA CULMINACIÓN DE  
MI META.

#### **A MIS HIJOS:**

ADRIANA ISABEL, MONICA CLAUDIA,  
ROBERTO CARLOS Y GRISEL, PARA  
QUE SIRVA DE MOTIVACION Y  
SUPERACION CADA DIA DE SU VIDA

#### **A MIS HERMANOS:**

ADELA, FELIPE Y VICTOR, POR SER  
EL EJEMPLO A SEGUIR, PORQUE  
TODOS FUERON EL APOYO PARA  
LOGRAR MI META.

#### **A MIS TIOS:**

AURELIO, MIGUEL Y GLORIA, POR SU  
ENTUSIASMO QUE MOSTRARON PARA  
LOGRAR MI OBJETIVO.

**A MI GRAN PADRE Y AMIGO:**

PEDRO MARTINEZ CARDOSO POR SU  
AYUDA DESINTERESADA EN MI VIDA.

**A MIS FAMILIARES Y AMIGOS:**

DE MANERA ESPECIAL A LOS SRES.  
HELADIO HERNANDEZ BARRERA Y  
JAVIER SANCHEZ ESTRADA.

CON ADMIRACIÓN Y RESPETO PARA MI  
ASESOR LIC. IGNACIO ESPINO  
FRANCO COLABORACIÓN DE LA  
PRESENTE TESIS

**AL H. JURADO CALIFICADOR:**

CON MUCHO ORGULLO PUEDO  
DECIR QUE SOY UN EGRESADO DE  
LA E.N.E.P. ARAGÓN

A MI AMIGO LIC. ENRIQUE GARCIA  
MARTINEZ POR SU APOYO EN LA  
ELABORACION DE ESTA TESIS

# INDICE

Pag.

INTRODUCCION.	I
---------------	---

## CAPITULO I.

### ANTECEDENTES GENERALES.

1.- ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN	
1.1 COMUNIDAD PRIMITIVA .....	1
1.2 ESCLAVITUD: GRECIA Y ROMA. ....	4
1.3 FEUDALISMO. ....	18
1.4 CAPITALISMO. ....	22
2.- EPOCA PREHISPANICA. ....	25
3.- EPOCA COLONIAL. ....	29
4.- EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE. ....	35
5.- EPOCA DEL MEXICO CONTEMPORANEO. ....	38

## **CAPITULO II**

### **LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO.**

1.- CONCEPTO. ....	40
2.- NATURALEZA JURIDICA. ....	41
3.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA JURIDICA Y ADMINIASTRATIVA. ....	48
4.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA POLITICA. ....	76
5.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA ECONOMICA. ....	99

## **CAPITULO III.**

### **NECESIDAD DE LA AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL PARA EL AJERCICIO PLENO DEL FEDERALISMO.**

1.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO. ....	116
1.1 SU IMPORTANCIA A NIVEL ESTATAL Y A NIVEL FEDERAL. ....	128
2.- EL EJERCICIO PLENO DEL FEDERALISMO. ....	143

	Pag.
3.- DISPOSICIONES, ESTUDIOS Y CRITERIOS EMITIDOS EN RELACION A LA AUTONOMIA ECONOMICA DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO, CONTEMPLADOS EN:	
3.1 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ....	161
3.2 LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. ....	170
3.3 JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y TRIBUNALES COLEGIADOS DEL CIRCUITO. ....	178
4.- PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES JURIDICAS Y ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DE LA AUTONOMIA ECONOMICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO. ....	187
CONCLUSIONES. ....	215
BIBLIOGRAFIA. ....	221

## INTRODUCCION

Cualquier orden jurídico que aspire a la relación del bienestar social debe fijar las bases para su administración, robustecer los cimientos de sus órganos e instituciones de control, creados precisamente para preservar su integridad y pureza, pues de lo contrario, el sistema de derecho resultaría incompleto e ineficaz.

La constitución es la expresión máxima de las leyes que conforman la vida jurídica y política de un pueblo. Por ningún motivo deben traspasarse los límites que en ésta se establezcan, porque entonces se rompe el equilibrio social, brota la anarquía y la injusticia. Por ello debe considerarse a la ley fundamental el molde de las instituciones jurídicas y políticas del país, y con las cuales día a día se realiza el bienestar social y como consecuencia el bienestar individual, sobre todo si tales instituciones poseen la autonomía, independencia y razón social, que en sí viene siendo su finalidad misma, sustentada en el principio del estado de derecho, o bien conocido como de legalidad.

Una de esas instituciones es el municipio que en nuestro país, constituye una de las preocupaciones más importantes de los juristas, especialistas en dicha materia.

El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud partiendo siempre del principio constitucional el cual considera al



municipio como la base de nuestra organización política y administrativa, encontrando así al municipio como una célula que viene a dar un toque definitivo al sentido o razón de los grandes lineamientos nacionales.

El municipio no es sólo una forma de organización o un fundamento que se pueda estudiar en aspectos aislados y transitorios del régimen edilicio sino que es como una forma real, esencial e irremplazable de lo que en nuestro sistema de organización Politico-Social significa la municipalidad y con esto, establecer el grado de interrelación entre el Estado y el Municipio, es decir, entre los poderes del Estado y el poder Municipal dentro de la estructura fundamental de la Nación.

Actualmente se ha considerado al Municipio como un problema Socio-Político debido al desajuste de las bases más esenciales de convivencia como clave de la relación ya mencionada entre el estado y el municipio, por lo tanto se trata de aplicar la ciencia política a terrenos estrechamente vinculados a los intereses humanos, propiamente sociales porque el municipio llegue a constituir un organismo de cada medio y así aprovecharla como solución descentralizadora, por medio de la iniciativa comunal, coordinada a través de una planeación nacional.

En el Municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida tanto social, familiar y económica, lo que le da una mayor importancia, entendiendo a este como una colectividad organizada e

independiente en su jerarquía como Congregación, Villa, Pueblo, o Ciudad que en otros términos constituyen el municipio en sus dos características urbana o rural.

La extensión de las vías de comunicación, el constante movimiento capital en nuestro país, hace volver la vista al Municipio entendiéndolo como la forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular. El Municipio en su interrelación con otros poderes ha de participar con su propia fisionomía, es el pequeño peldaño de la vida social, política y económica de la urdimbre más íntima y que siempre será la raíz de nuestra existencia como colectividad.

Por otra parte, para estudiar la organización y estructura del Municipio en México, se requiere del análisis constitucional, base y fundamento del orden jurídico nacional.

Desde la perspectiva jurídica, su análisis requiere de un enfoque constitucional y administrativo ya que en la relación de estos dos campos es en donde se presenta una mayor complejidad.

Para comprender la función del Municipio, será el Derecho Administrativo, quien nos indica las diversas actividades y atribuciones de los órganos que conforman la organización municipal.

Siendo el Municipio la entidad base del Federalismo Mexicano

de gran importancia, es necesario llevar a cabo un análisis de uno de los problemas que más lo afectan como es el relativo a sus finanzas. Por que la eficacia que dicha entidad pretende tanto en su organización como en sus funciones, depende en gran parte de la disponibilidad de recursos económicos con que cuente para satisfacer sus necesidades propias.

En el desarrollo del presente trabajo, se pretende realizar un examen crítico de la Autonomía Municipal, con especial énfasis de la Autonomía Económica, como base importante de la Independencia y organización municipal, con la finalidad de determinar si efectivamente puede hablarse ahora de la AUTONOMIA ECONOMICA de éste, que se desprende del artículo 115 fracciones II y IV constitucional.

Así mismo, establecer criterios válidos que justifiquen la existencia del Municipio y determinar su alcance de funcionalidad dentro del Federalismo, así como los Municipios mediante una división territorial; aspectos que deberán tomarse en cuenta porque de lo contrario, el propósito de reformas constitucionales, no cristalizará en cuanto a la AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL, y que sólo quede en intenciones de la ley.

Sin la extensión ni profundidad que exige todo tratado, el estudio del presente trabajo, denominado "La Autonomía Económica del Municipio en México dentro de la federación", el cual toca aspectos generales, va encaminado a encontrar las razones lógico-jurídicas y

político-sociales que en la vida práctica, se consideran de singular importancia. Debe tenerse en cuenta que la obra por el derecho encuentra paso a paso nuevas necesidades jurídicas, que no pueden pasar desapercibidas en un momento dado por el legislador, ni por quienes son los titulares de los órganos administrativos.

Queda pues a consideración del honorable jurado y del lector la modesta exposición de un estudiante de derecho, que espera que las cuestiones planteadas sean de alguna utilidad.

Por último, quiere aprovechar la ocasión para hacer patente mi agradecimiento a quienes con su conocimiento y apoyo contribuyeron para que el presente trabajo se llevara a cabo.

## CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES GENERALES

### 1.- ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN:

#### 1.1 COMUNIDAD PRIMITIVA.

Para abordar el tema que nos ocupa, es necesario hacer una breve reseña de la organización que el hombre ha tenido desde su aparición hasta llegar a constituir un municipio.

Citaremos en primer lugar y muy brevemente lo que al respecto expone Engels. "El género humano comienza con el salvajismo que es considerado la infancia de la humanidad, durante esta etapa el hombre vivía parcialmente en los árboles, era nómada, predominaba la apropiación de productos que la naturaleza daba ya hechos y comienza a conocer el fuego.

Posteriormente el género humano pasa a la etapa de la barbarie es un periodo que se caracteriza por la domesticación de animales aparece la agricultura, aparece la vida pastoril se inventa la escritura alfabética (época homérica). Comienza la fundición de mineral de

hierro y la construcción de herramientas para el trabajo de las tierras de labor y se comienza a construir casas de adobe".<sup>1</sup>

Ahora bien, el hombre es un ente social por naturaleza, razón por la cual comienza a asociarse en núcleos concretos formando como primera sociedad a la familia y continuando con el progreso lógico y natural de la sociedad se forman los clanes, las gens y las tribus hasta constituir los cuerpos políticos como el municipio, y el estado.

En relación a la formación de estos entes políticos, y toda vez que el tema fundamental es la autonomía del cuerpo político conocido como municipio, citaremos preferentemente a JOHN LOCKE, quien expone que "el individuo al comenzar a poblar la tierra vive en un estado de naturaleza, regido por la ley natural basada en la razón natural, es un estado de perfecta libertad e igualdad dentro del cual los hombres gozan recíprocamente de absoluta libertad para disponer de su propiedades y por ley natural es titular del poder para defender sus derechos y del poder proteger al inocente y castigar al infractor de dicha ley sin embargo, no es un estado de licencia, porque la ley natural enseña a los seres humanos que siendo todos iguales e independientes nadie puede dañar a otro en su salud, su libertad, sus posesiones y sus derechos, ya que nadie tiene poder sobre otro.

---

<sup>1</sup> Marx y Engels, OBRAS ESCOGIDAS. Ed. Progreso. Moscú, 1992, Pp 485 a 489

En este estado, en donde los hombres por ley natural tienen el derecho de defender sus derechos y de castigar al transgresor de dicha ley, surge el inconveniente de que los hombres son jueces y partes de su propia causa, pudiendo ser parciales en sus juicios aunado a que no cuentan con leyes conocidas y aprobadas por todos los integrantes de la sociedad política, ni quien aplique dichas leyes.

Por esta razón, los hombres deciden cambiar el estado de naturaleza al estado de sociedad o cuerpo político, por lo que voluntariamente hacen un pacto social, que consiste en que todos y cada uno de los integrantes de la sociedad política seden en favor de la sociedad, sus derechos y poderes de que son titulares en el estado de naturaleza, y estos son regulados y administrados por las leyes de la sociedad civil. Así esta sociedad creada por consentimiento de hombres libres e independientes tienen como fines la conservación y seguridad de sus integrantes, mediante la autorización que da a algunos llamados gobernantes para que ejerzan y apliquen los derechos y poderes que los integrantes del cuerpo político han cedido en su provecho".<sup>2</sup>

De ahí se desprende que es un pueblo o cuerpo político quien tiene la verdadera soberanía y autonomía para decidir su propio destino político y económico.

---

<sup>2</sup> Jhon Locke ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL Ed Nuevomar, S.A. de C.V. México, D.F. 1984  
Pp 19 a 22

## 1.2. – ESCLALVITUD: GRECIA Y ROMA

### GRECIA

Para continuar con la historia del desarrollo del municipio, abordaremos muy brevemente la historia de la antigua Grecia.

En la importancia histórica de Grecia, influye marcadamente su configuración geográfica, ya que es un país que tiene muchas cadenas montañosas casi inaccesibles, el mar separa y aísla cada una de las pequeñas poblaciones griegas, viviendo cada una aferrada a su autonomía e independencia y formando pequeños estados.

A esta división de suelo corresponde una división política tomando en cuenta que Grecia por su posición geográfica es un pueblo marítimo y comerciante, lo que ocasiona que las aldeas se conviertan en ciudades ricas y florecientes.

Posteriormente, debido a las emigraciones de aqueos dorios y jonios y otras etnias sobrevino el fenómeno de la colonización en Grecia estos partían en grupos conducidos por un jefe que fundaba una nueva ciudad, y la ciudad donde partían la denominaban metrópoli (ciudad madre), pero la colonia era autónoma política y administrativamente de la metrópoli, así lo expone Teresita Huerta



Barrera: "cada ciudad por carácter religioso debía ser absolutamente independiente, pues era que cada cual poseyese su código propio, cada una tenía su religión y de esta emanaba la ley. Cada cual debían tener su justicia soberana sus fiestas religiosas, su calendario (los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente); su moneda particular (en el origen, solía marcarse con un emblema religioso); su peso y medida no se admitía que pudiera existir nada común entre dos ciudades..."<sup>3</sup>

Grecia fue un país compuesto de varias ciudades autónomas sin embargo fueron Esparta y Atenas las ciudades que más se desarrollaron e influyeron políticamente en la configuración del pueblo griego.

Esencialmente la sociedad estaba formada por aristócratas, metecos, estos eran extranjeros que eran hombres libres pero no ciudadanos y los esclavos propiedad de sus dueños, como podían serlo un buey o un caballo.

Esparta fue un estado militar, cuya organización política y leyes fueron dadas por el sabio Licurgo.

---

<sup>3</sup> Rendon Huerta Barrera, Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. P. 32

“La educación que recibían los jóvenes espartanos tenía como único fin el de hacerlos soldados. A partir de los siete años de edad el estado se encargaba de su educación, se les enseñaba a resistir el frío, el calor y a soportar el dolor, la práctica de los ejercicios físicos se dirigía desarrollar su fuerza y destreza para la guerra. A los veinte años de edad el espartano se convertía en soldado y a los treinta se convertía en ciudadano, pero aun después tenía que seguir sometido a la disciplina militar, así Esparta tuvo por mucho tiempo el mejor ejército de toda Grecia, pero por la falta de creatividad la civilización espartana no dejó ni produjo nada”.<sup>4</sup>

El gobierno espartano era oligárquico y aristocrático, y se organizaba de la siguiente forma: “... En primer lugar la Asamblea de iguales (que eran los nacidos de padres espartanos y estaban inscritos en una “Syssition” y sometidos a la educación y disciplina) o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, siendo ellos los que eligían a los 30 miembros del consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación. 14 El supremo organismo de este estado aristocrático era el eforado; constituido por cinco eforos o sacerdotes que tal vez ejercían un poder o culto, o magistrados designados por los reyes (había dos reyes) para sustituirlos cuando estaban en guerra. Los eforos tenían poderes considerables, podían convocar a la Asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y

---

<sup>4</sup> Nueva Enciclopedia Autodidáctica Quillet T. IV. Ed. Cumbre. S. A., México. 1979. Pp.356 y 357

vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil, eran jueces penales en cuestiones importantes, eran jueces supremos de los periodos (habitantes de la periferia que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana, no detectaban ningún derecho publico) y de las flotas (descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran siervos del Estado, los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre ellos, se ocupaban del cultivo de sus "Klaroi"). Dirigian la política secreta o "crypteia", y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas publicas y eran los únicos interpretes de las costumbres y tradiciones. El único límite de su poder era el carácter anual de su cargo".<sup>5</sup>

Debido al gobierno oligárquico, aristocrático y militar que tuvo Esparza en esta no existió la noción del municipio como lo conocemos, podría hablarse mas bien de un régimen de ciudad.

Cosa distinta ocurrió en Atenas, la cual estuvo siempre abierta a las nuevas ideas y a la libertad.

Atenas tuvo la misma estructura política de Esparza, pero en Atenas la monarquía fue rápidamente abolida, adoptándose la República democrática.

Sus órganos de autoridad eran:

---

<sup>5</sup> Rendon Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit. P. 37

Los arcontes: compuesta por nueve aristócratas, en cuyas manos se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, comandante en Jefe del ejercito en tiempos de guerra y de Juez supremo.

El Areopago: era el órgano jurisdiccional más elevado de Atenas los miembros de este órgano eran elegidos con carácter vitalicio, los arcontes entraban a formar parte del Areopago al finalizar su año de mandato como tales.

Posteriormente Solon, introduce reformas de orden social, económico y políticos, por ejemplo:

" 1. - La tierra era, hasta entonces, propiedad exclusiva de los nobles. Solon dio a los campesinos la propiedad absoluta de las tierras que cultivaban como arrendatarios de los propietarios nobles: en Grecia, el Atica fue desde entonces el país donde hubo el mayor número de pequeños propietarios.

2. - Para aligerar la carga de las deudas que abrumaban a los ciudadanos pobres, Solon devaluó la moneda. Suprimió además la esclavitud por deudas: el acreedor perdió el derecho de encarcelar y de vender a su deudor insolvente.

3. - Hasta entonces, los derechos políticos dependían exclusivamente del nacimiento: Solon los hizo depender de la fortuna, lo que

no era aun un régimen democrático, pero sí un encauzamiento hacía la democracia... ”<sup>6</sup>

4. - Solon introdujo algunos cambios en la constitución. Conservo el Areopago y los arcontes, que eran nueve y entre quienes se repartían los poderes religiosos, militares, políticos y judiciales. Estos arcontes se elegían cada año por sorteo entre los ciudadanos que poseían las condiciones requeridas. Al expirar su cargo, entraban en el Areopago, que velaba por el funcionamiento regular de la constitución y juzgaba, además los crímenes de homicidio voluntario.

“Se sustituyó un organismo nuevo, el Senado o Boule, compuesto por cuatrocientos miembros nombrados cada año, encargados de preparar los proyectos de los decretos que debían someterse a la Asamblea y de controlar la administración.

La Asamblea del pueblo o Ecclesia, en la que, en principio, se admita a todos los ciudadanos, quienes podían tomar la palabra, votaba, después de discutir las, y por mayoría de votos, las leyes y las medidas que se le proponían”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Nueva Enciclopedia Autodidáctica Quillet. Ob. Cit. P. 358

<sup>7</sup> Idem

A las reformas hechas por Solon, se sumaron otras formuladas por Clisteno, hombre de la nobleza y amplio criterio demócrata, quien organizaba a los atenienses en "demos" que fue una distribución de los habitantes del Atica según sus domicilios, esta organización fue producto de la vida democrática, así Jacques Ellul, citado por Teresita Rendon Huerta Barrera, nos dice: "... que el "demos" fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea - el "Agora"-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros -"Tamasi"-, votaban sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado".<sup>8</sup>

Fue finalmente la cultura ateniense la que, más se expandió y predominó en toda la Grecia antigua, es así como se llega a la conclusión de que en Grecia si bien es cierto que no existía el municipio como lo conceptualizamos jurídicamente, también lo es que en su organización política ya tenían la noción de éste, ya que los atenienses confirieron al "demos" una intervención decisiva en la organización y competencia de los órganos de gobierno y sus titulares. Esta primigenia manifestación del municipio fue acogida y perfeccionada posteriormente por los romanos.

---

<sup>8</sup> Rendon Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit. P 38

## ROMA.

Continuando con la historia del municipio, es necesario mencionar brevemente la historia de Roma, en donde la entidad política en estudio tuvo su máximo florecimiento y perfección.

Roma, como es sabido por todos, desde su nacimiento fue gobernada por un monarca o rey absoluto y en donde existía la esclavitud, y su población era la siguiente:

La población romana, exceptuando a los esclavos, se componía de un número reducido de familias patricias o gens, los descendientes de cada una de estas se consideraban descendientes de un mismo antepasado y obedeciendo al mismo paterfamilias, que era al mismo tiempo jefe religioso y político de la gen. La gens, constituida a su vez por patricios o nobles que formaban el cuerpo de ciudadanos o comunidad política y religiosa que configuraban a la ciudad romana, y sólo estos participaban en actos políticos y religiosos de la ciudad, así como los únicos que podían comparecer en la asamblea del pueblo y las ceremonias.<sup>9</sup>

La plebe.- (multitud). — Formada por extranjeros establecidos en Roma, descendientes de pueblos vencidos por Roma o antiguos clientes liberados, todos estos eran hombres libres, pero no

---

<sup>9</sup> Nueva Enciclopedia Autodidáctica Quillet. Ob. Cit. P. 370

ciudadanos desde el punto de vista político y religioso. Los clientes eran ciudadanos de segunda clase porque se subordinaban a alguna domus, a quien servían a cambio de apoyo, y en caso de necesidad el patrón ayudaba a sus clientes a obtener justicia de los órganos correspondientes, y cuando entraban en la comisión debían votar como el patrón.<sup>10</sup>

Durante la monarquía las instituciones públicas fueron los siguientes:

1. - El rey: "...al parecer, fue primero elegido por la representación popular los comicios; mas tarde elegía cada uno, con libertad, a su sucesor. En ambos casos, empero, necesitaba la aprobación del senado. Ello introdujo un matiz republicano en la monarquía romana ..." <sup>11</sup>

2. - El senado, "... compuesto por venerables ancianos (senes), Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias (gentes), en principio parece que hubo, aproximadamente, trescientos senadores. Este senado era un elemento oligárquico y gerontocrático" <sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> Floris Margadan S. Guillermo. EL DERECHO PRIVADO ROMANO Ed. Esfinge, S.A. de C.V México 1993 P. 20

<sup>12</sup> Idem



3. - Los comicios era: "... la asamblea de los ciudadanos. En ella, no tenia todo ciudadano exactamente la misma influencia sobre las decisiones colectivas (cómo sucede en los sistemas inorgánicos, mecánicos, de votación), sino que previamente se repartía la población en treinta curias, compuesta cada una de diez gentes." <sup>13</sup>

El rey era el jefe de la religión, del gobierno y del ejercito, elegido con carácter vitalicio por los comicios.

Para la expedición de una ley, el proceso era que el rey proponía, los comicios aprobaban y el cenado ratificaba, pero el contenido de estas leyes no influía en el derecho privado, sino en asuntos administrativos, militares y de política exterior.

Posteriormente y según los historiadores el rey Servio Tulio, realizo algunas reformas de carácter militar en la organización romana, que por primera vez englobaba a toda la población creando una organización común para patricios y plebeyos. Así fue que todos los habitantes romanos fueron distribuidos de acuerdo a su domicilio, tomando en cuenta su fortuna fueron divididos en clases:

"... Todos los habitantes de Roma fueron distribuidos sin distinción, 1º de acuerdo con su domicilio, en cuatro tribus (esas tribus nuevas, diferentes de las tribus primitivas, eran otros tantos barrios de la

---

<sup>13</sup> Idem

ciudad): 2º, según su fortuna, en cinco clases, siendo los impuestos militares más fuertes en las clases más altas. Cada clase estaba dividida en compañías militares o centurias la primera clase comprendía 98 (18 de caballería y 80 de infantería), la segunda, la tercera y la cuarta 20 cada una, la quinta 30, todas de infantería. Había además dos centurias de obreros y dos de músicos militares por último. Una única centuria de proletarios donde se inscribía a todas aquellas personas que eran demasiado pobres para participar Incluso en la quinta clase. <sup>14</sup>

Debido a la variedad de tribus organizadas en curias y centurias, Floris Margadant, considera a Roma como una confederación de gentes y lo expresa así: "La antigua Roma puede considerarse como una confederación de gentes y cada gens, a su vez, como una confederación de domus es decir, de familias. La inmadurez de la organización estatal deba a la familia, en sustitución del Estado, una importancia que en periodos posteriores no pudo ya reclamar."

"En cada domus encontramos un paterfamilias, monarca doméstico que ejerce un vasto poder sobre sus hijos, nietos, esposa, nueras, esclavos y clientes. Dicho poder incluía el *ius vitae necisque* sobre hijos y nietos, y no disminuía, por la influencia del Estado, la cual se detenía a la puerta de la domus. Sólo el paterfamilias era propietario;

---

<sup>14</sup> Nueva Enciclopedia Autodidacta Quillet. Ob. Cit. P 370

también era sacerdote domestico y Juez en asuntos hogareños y mantenía en el seno de la familia una rígida disciplina." <sup>15</sup>

En la república de los romanos, durante mucho tiempo los plebeyos lucharon por la igualdad, basándonos en los servicios que prestaban al Estado romano, ya que eran obligados a equiparse a su costa y a abandonar el trabajo del campo para ir a la guerra, y al regresar se encontraban empobrecidos, y llenos de deudas, por lo que se negaron a seguir sirviendo a Roma, y para que los plebeyos no continuaran protestando, los patricios se vieron obligados a crear una magistratura plebeya llamada "TRIBUNADO" y este fue creado como una concesión a los plebeyos, el tribunado era presidido por jefes plebeyos encargados de protegerlos. Los tribunos eran elegidos por un año y con la sola palabra de VETO (me opongo), podían suspender las decisiones de magistrados y del senado, pero, pronto el tribunado adquirió mucho, poder. <sup>16</sup>

Y mientras el tribunado adquiría fuerza política, el rey era sustituido por dos cónsules que detentaban los mismos cargos que el rey, y según Floris Margadan, entre las facultades de los cónsules estaba: "...la coercitio (función policiaca), la jurisdictio (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el ius agendi cum populo (derecho a hacer proposiciones a las comisiones), el ius agendi cum senatu (derecho a pedir la opinión del senado), y

---

<sup>15</sup> Floris Margadan S. Guillermo Ob Cit. P. 22

<sup>16</sup> Nueva enciclopedia Autodidáctica Quillet Ob. Cit. P. 371

amplias facultades financieras. El conjunto de estos poderes se designa con el nombre de imperium en sentido amplio.<sup>17</sup>

Los comicios tribunos eran asambleas especiales de la plebe en estos se elegía a los tribunos, cuyo cargo duraba un año, se tomaban decisiones válidas sólo para los plebeyos y estos recibían el nombre de plebiscitos (decisiones de la plebe) y no de leyes, hasta que posteriormente los comicios tribunes adquirieron fuerza de ley.<sup>18</sup>

La justicia era administrada por los patricios de acuerdo no a las leyes escritas sino a la costumbre religiosa que sólo ellos conocían e interpretaban a su antojo. Pero los tribunos reclamaron la elaboración de una legislación cuyas disposiciones fueran conocidas por todos y aplicables tanto a plebe y/o como a patricios. Estas primeras leyes fueron gravadas en doce tablas, de ahí el nombre de Ley de las doce tablas, con todo esto los plebeyos alcanzaron la igualdad civil.

Para los plebeyos no fue suficiente la igualdad civil, si no que reclamaron la igualdad de derechos políticos, esto es, acceso a las magistraturas, por lo que los patricios para evitarlo suprimieron el

---

<sup>17</sup> Flons Margadant S Guillermo. Ob. Cit. Pp. 28

<sup>18</sup> Nueva Enciclopedia Autodidacta Quillet Ob. Cit. P. 371

consulado, pero finalmente los plebeyos poco a poco alcanzaron todas las magistraturas y senadurias.

Tomando en cuenta la esencia del tribunado, así como su configuración y creación consideramos este fue el antecedente más claro de lo que es la institución del municipio y así lo afirma TERESITA RENDON HUERTA BARRERA: "La Institución del tribunado parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal; ya que fue el medio a través del cual se introdujo por camino legal, un elemento revolucionario en la organización política...".<sup>19</sup>

Durante la república Romana se realiza una nueva organización del populus, al constituir tribus clasificadas, y con una población así, lógicamente tenía que cuidar y resolver problemas de urbanidad como los que actualmente conocemos, así la expone MUNRO, citado por Teresita Rendon Huerta Barrera: "...En Roma se debía cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción del tránsito, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley...".<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Rendon Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit. P. 52

<sup>20</sup> Ibid. P. 54

Basándonos en la breve mención de la historia de Roma, durante la república, llegamos a la conclusión que fue en este periodo histórico en que el municipio queda claramente establecido como base de la organización política estatal, y surge por la necesidad de imponer un control sobre los territorios sobre los cuales Roma había extendido su poder durante el periodo republicano, pudiéndose advertir que desde entonces el municipio era administrativamente autónomo y por ende económicamente también debió haber sido autónomo, ya que de no haber sido así el municipio no hubiera podido cuidar y resolver los problemas de urbanidad que se originan al organizar a la extensa población romana en curias y centurias, ocasionando la desaparición de la entidad política que nos ocupa, desprendiéndose como consecuencia que no puede existir autonomía administrativa sin autonomía económica y viceversa. Considerando que faltando una de estas características en un municipio es una aberración.

### 1.3 FEUDALISMO

La época del feudalismo abarcó un largo periodo. En Europa Occidental estuvo en pie desde la caída del Imperio Romano (siglo V) hasta las revoluciones burguesas de Inglaterra (siglo XVII) y Francia. El régimen feudal suele también llamarse Medioevo o Edad Media.

El feudalismo nació de la descomposición de la sociedad esclavista y de la desintegración de la sociedad primitiva de las tribus conquistadoras de los pueblos esclavistas, llamados bárbaros, germanos, esclavos, galos. En las regiones que no llegó a existir el régimen esclavista, el Feudalismo nació de la desintegración del régimen gentilicio. La nobleza gentilicia y los caudillos militares de las tribus se apoderaron de grandes cantidades de tierra y las repartieron entre sus allegados. Los campesinos se vieron convertidos paulatinamente en siervos.

La base de las relaciones de producción de la sociedad feudal eran la propiedad del señor feudal sobre la tierra y su propiedad completa sobre el siervo de la gleba. Este ya no era esclavo, poseía su hacienda (parcela) propia y el señor no podía ya matarlo, aunque si venderlo. Con la propiedad del señor feudal coexistía la propiedad individual del campesino y del artesano sobre los medios de producción y sobre su hacienda personal, basándose en el trabajo propio.

La gran propiedad feudal sobre la tierra servía de base a la explotación de los campesinos por los terratenientes.

Ocurre el fenómeno llamado trueque (cambio de mercancías por mercancías) y después el comercio a base de una mercancía

suficientemente capaz de representar el valor de todas las demás mercancías y que se denomina moneda que es el cambio del censo en espacio por el pago en dinero. <sup>21</sup>

Se instalaron los siervos en las zonas interfeudales, siendo los fundadores de las ciudades medievales.

La tecnología medieval era la que las clases propietarias impusieron.

Tomas de Aquino (siglo XIII), trataba de justificar la sociedad feudal como obra divina, heredando el concepto de Agustín de Nicea (San Agustín) quien proclamaba que los señores feudales habían sido creados así por la divinidad, por lo que tratan de cambiar la sociedad era cometer el pecado de Luzbel, el ángel que se rebelo contra dios.

Tomas de Aquino por su parte proclamaba la riqueza feudal como racional y necesaria y declaraba esclavos a los siervos pero a diferencia de los esclavistas de la antigüedad, afirmaba que el alma del esclavo era libre, razón por la cual el Sr. No tenia derecho a dar muerte al esclavo.

---

<sup>21</sup> Segal, Luis ESTRUCTURA Y RITMO DE LA SOCIEDAD HUMANA. Paulov Mex. 1957. Pp 61 a 67



La lucha de las masas oprimidas contra las clases opresoras, revistió durante varios siglos una forma religiosa.

En la doctrina medieval, el individuo encuentra limitada su acción por las jerarquías sociales, estos estados como se les llama a las clases sociales, eran eternos, es decir, estáticos; un individuo no podía aspirar a saltar las barreras de su clase, ni hacia arriba ni hacia abajo, cada quien tenía su lugar en la sociedad de manera permanente.

Las revoluciones burguesas dieron al traste con el régimen feudal e instauraron la dominación del Capitalismo, abriendo amplios campos para el desarrollo de las fuerzas productivas.<sup>22</sup>

## 1.4 EL CAPITALISMO

La palabra Capitalismo se deriva de Capital, que significa cualquier propiedad que produce riqueza. En este sistema, los propietarios tienen libertad para utilizar sus bienes como deseen.

Durante centenares de años, casi todas las naciones operaban según el sistema Capitalista.

---

<sup>22</sup> Gómez Jara, Francisco A. , SOCIOLOGIA, Ed. Porrúa, S A., Méx. 1982 Pp 67 a 80

Hay varias ideas generales que aparecen en las teorías sobre la causa y el remedio de la injusticia social. Muchos pensadores opinan que hay que abandonar el "Móvil de la ganancia" como fuerza impulsora y organizar el mundo de tal modo que la gente trabaje para hacer cosas, más bien que para ganar dinero.

En muchas teorías, está estrechamente ligada a esto la idea de que la propiedad privada es un efecto del sistema actual.

Mucha gente cree que los problemas se deben, sobre todo, al hecho de que cosas como la tierra y las fabricas –lo que se llama "Capital"- pertenecen a unas pocas personas en vez de pertenecer al pueblo.

Otros pensadores opinan que, en el fondo, las dificultades emanan de que los hombres están organizados como productores de riqueza cuando, en realidad, lo importante es el consumo o el uso de la riqueza y que, por tanto, deben considerarse consumidores y adaptar su organización para que provea a sus necesidades.<sup>23</sup>

Marx, escribió un libro llamado "El Capital", en que expone su teoría de que, en todos los países, los altibajos de la actividad comercial se agravarán a medida que el país dependa cada vez más de las grandes fabricas y de vastas y complicadas organizaciones.

---

<sup>23</sup> See. H., ORIGENES DEL CAPITALISMO MODERNO, FCE., Méx., 1961, Pp. 116 a 119

Marx, estaba seguro de que esto era un defecto de la estructura misma de la organización Capitalista y que ese defecto se agravaría al hacerse más eficaz la producción.

Al continuar el proceso afirmó- la sociedad se divide en dos grupos o clases: los propietarios y los obreros. Cada período de crisis o descenso de los negocios significará crecientes sufrimientos para los obreros, por que muchos se quedarán sin trabajo y a los demás se les rebajaran los salarios.

La clase obrera se sentirá tan desesperada –aseguro Marx- que se rebelará y se apoderará del poder, probablemente mientras el país este convulsionado por la guerra. Es siempre el proletariado quien tiene que sufrir y pelear en las guerras, pero volverá por fin sus armas contra los propietarios.

Los obreros de un país no tienen interés en combatir a los de otro, pensaba Marx. En realidad, esas guerras eran, según él, luchas de los proletarios o “Capitalistas” para conseguir zonas donde vender sus mercancías y obtener materias primas.

La clase obrera ganará la revolución y, por algún tiempo al menos, establecerá una rígida dictadura, bajo la cual todos tendrán que hacer exactamente lo que se les diga.

En otros términos, de "Capitalismo", la era en que se vive, quedará destruida y empezará la del "Socialismo", tan superior al Capitalismo como lo fue éste con respecto al feudalismo.

Esta teoría fue elaborada en forma muy detallada y cuidadosa por Marx y su amigo Engels. Ambos fundaron una asociación internacional de obreros porque, aunque estaban seguros de que la sociedad capitalista se desmoronaría por sí misma, consideraban que ese proceso podía ser encauzado y acelerado y que cuanto antes fuera organizada la clase obrera y tuviera conciencia de sí misma, mejor.

Poco después de la muerte de Marx, aparecieron varios pensadores que, aunque estaban de acuerdo con su concepción general de las causas de la injusticia en el mundo, rechazaban su conclusión de que sólo mediante una revolución, con más energía la reprimirían los que estuviesen en el poder.

Pero aunque sus adeptos menos extremistas admitían que los cambios eran necesarios, proponían que se hiciesen gradualmente y mediante la persuasión. Su teoría para provocar el cambio sin violencia se llama "Evolucionismo".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Marx, Engels. TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA. Méx. ERA. 1964 Pp. 116 a 119

## 2.- EPOCA PREHISPANICA

El pensamiento de los mexicanos, su propia visión del mundo y del hombre, puede conocerse a través del simbolismo de su arte y más directamente en el contenido de Inscripciones, Códices, y textos de origen prehispánico.

A la llegada de los españoles, al territorio que hoy ocupa México, había diversos grupos étnicos con varios niveles culturales de los cuales dos habían alcanzado el mayor desarrollo: Los Mayas del sur y Los Aztecas en el Centro.

### CULTURA MAYA

En la región Sureste de la actual República Mexicana, aproximadamente en el siglo IV, después de Cristo, se desarrolló la civilización Maya que ocupó la península de Yucatán los actuales estados de Tabasco y Chiapas; así como territorio de los que hoy es Guatemala, Honduras y el Salvador en Centroamérica.

En la cultura de los Mayas floreció una amplia tecnología, manifiesta en su escritura, además de sus códices y algunas obras

literarias posteriores a la conquista como el Chilam Balam y el Popol Vuh.<sup>25</sup>

Este pueblo tuvo conocimientos matemáticos y astronómicos que le permitieron llegar a medir el tiempo y formular un calendario famoso por ser exacto. La observación nocturna y el culto del tiempo fueron partes fundamentales de su religión.

La grandeza y complejidad de los magníficos centros ceremoniales Mayas, junto con sus centros poblados, debieron de haber contado con un sistema de administración de gobierno de participación de la población y de tributación bastante avanzados.

No obstante todo lo apuntado existe muy poca información sobre la cultura Maya, debido a que la mayor parte de sus documentos y antecedentes fueron destruidos durante la época colonial. Debemos suponer sin embargo que sus costumbres y formas de organización de ésta época han trascendido hasta nuestros días.

## CULTURA AZTECA

El llamado imperio azteca también una confederación de tribus: México (Tenochtitlán), Texcoco y Tlacopan, y cuyos tecuhtlis eran

---

<sup>25</sup> Abreu Gómez, Ermilo, POPOL VUH-LEYENDAS ANTIGUAS DEL QUICHE. Ed. Oasis. 1985

monarcas o jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado nuevo imperio Maya, con la confederación de tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, tenía esa misma organización

Su peregrinación según las crónicas, los Aztecas comenzaron en el año 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar llamado Aztlán que hasta la fecha no ha sido ciertamente localizado, en busca de un sitio que su Dios Huitzilopochtli les señalaría donde sería su asentamiento definitivo. Cuando llegaron al valle de México, los Aztecas se encontraron con varias tribus ya establecidas, como los Tezcucos y los Azcapozalcos.<sup>26</sup>

Sus relaciones de vida fueron bastante precarias dependiendo para la subsistencia de la pesca, la caza, la fabricación de canoas y de la guerra.

“La organización social se basa en donde la tierra es propiedad del Estado, institución despótica, omnipresente y burocratizada, quien la reparte en varias categorías:

1. Las Tlatocamilli o tierras del Tlatoani o rey, que el común de la población tenía que cultivar sin pago alguno.

---

<sup>26</sup> Colin, Mano, MUNICIPIO LIBRE-TEZCUCO, Tribu establecida en el valle de México-, Divulgación Histórica, Méx., 1970. P 102

2. Las tierras del Tecutli o jefes teocallis que formaban parte de la dirección estatal, recibiendo las tierras junto con Macehuales o campesinos que laboraban esas tierras para el señor a cambio de vivir en ellas.
3. Las tierras del Altepetlalli entregadas a pueblos y barrios o calpullis, para que las trabajasen colectivamente las comunidades campesinas. Estos calpullis usufructuaban las tierras para uso familiar, por las cuales, tenían que dar servicio personal en las tierras de los señores y pagar tributo.
4. Finalmente existían otros tipos de tierras destinadas al mantenimiento del Estado, al templo y la guerra".<sup>27</sup>

El Palacio o Tecalli comprendía un linaje noble encabezado por el señor de la casa (Tecutli) que incluía a los nobles (Pipiltin) descendientes de todos los señores anteriores, contaba también con Macehuales o trabajadores de la tierra de palacio y del aseo de éste.

Contaba con artesanos y una guardia militar de vigilancia permanente. Los Macehuales representan un estrato social más bajo que el de los campesinos de las comunidades.

---

<sup>27</sup> Aguirre Beltrán, G., FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA.. UNAM, Méx., 1953 P. 125



El estado es el responsable de las obras hidráulicas base de la economía agrícola y del aparato militar sostén de sus conquistas exteriores. Las Clases Sociales comienzan a surgir, lo mismo que la hegemonía Mexica sobre antiguas aliadas, a quienes llegó a dominar como los demás pueblos tributarios.

La unidad más pequeña era la familia (gens) y no el individuo, en las cabezas de las familias conyugales ligadas entre sí por la herencia matrilineal o en la naciente patrilineal.

Como se ve, el gran error de los historiadores hispanos y de muchos contemporáneos ha sido la de otorgar a los patrones de cultura e instituciones indígenas nombres castellanos. Ello hizo posible que la confederación de tribus Aztecas nos fueran presentadas como un auténtico imperio feudal; que los consejos tribales fueran convertidos en Senados, que los jefes de Capullis en Señores, etc.<sup>28</sup>

### 3.- EPOCA COLONIAL

La conquista española propició, para efectos de organización de la vida local la introducción del municipio como fórmula de dominio y

---

<sup>28</sup> Carrasco, Pedro y Bravo, J. ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN LA MESOAMERICA PREHISPANICA., SEP/INAH. Méx. 1976 P 120

colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz en abril de 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas.

De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes: una la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcaides y regidores otra, la fundación de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortes se detallaron los principios fundamentales de organización municipal disponiendo lo siguiente:

En cada villa debían existir dos alcaides con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro regidores, un procurador y un escribano los nombramientos debían hacerse el 1º de enero de cada año bajo juramento.

Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas. Señalando los lugares donde debía tirarse la basura.

Se nombró a los rescatadores a quienes se prohibió comprar las mercancías que vinieran a la villa después de treinta días de haber llegado.

Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado. La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública.

Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.

Mientras se celebrara la misa no debía haber tienda abierta. El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.

Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa. - Los alcaides y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente. El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

Es importante señalar que el régimen Municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial. Es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la ciudad de México en donde desde 1528 se eligieron a los regidores.

Para presentar una idea sobre: la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial. Antes de las ordenanzas de intendentes, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal. En el vértice encontramos al virrey, quien regia el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España. El gobernador ocupaba el segundo escalón: pues tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que eran un reino o una provincia, en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de Municipios que formaban una alcaldía mayor: En Cuarto sitio se hallaba el ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos el cual mandaba en el municipio cuya cabecera era ciudad o villa.

En relación con la administración del municipio, se derivaban dos categorías de cargos el de alcalde ordinario, quien gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles o de españoles e indios y la junta de caciques o indios nobles que regia un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios.

## EL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA COLONIA

El órgano de gobierno propiamente local era el ayuntamiento, entre sus funciones encontramos: la administración de obras publicas tales como casas de cabildo, alhóndigas, puentes y caminos: cuidado, vigilancia de los mercados, ventas y mesones: atender del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos v montes aun en tierras de señorío. Después de levantadas las cosechas: administrar el corte y plantación de árboles. Los derechos de vender carne y pan. Emitir sus ordenanzas que habían de ser mandadas al virrey, para su aprobación. En él termino de dos años repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos prefiriendo a los regidores. Si no tuvieran ya tierras, con la salvedad de que a los indios se les dejaran las de ellos, así como también sus heredades y pastos. Por lo tanto, se puede decir que las funciones del ayuntamiento eran de tres categorías justicia, seguridad y policía, observadores y a algunos servicios públicos.

De esa manera, la administración municipal cuidaba de la conservación y prosperidad de la comunidad a través de la producción, consumo y distribución social: por lo tanto al municipio le correspondía la gestión de los intereses locales o inmediatos de la población, por lo que tuvo un papel muy importante en la Colonización y formación de la nación mexicana.

El municipio colonial era, evidentemente una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés; como las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las ordenanzas de Intendentes, las Leyes de Recopilación de Indias y la Constitución de Cádiz. No es de extrañar entonces, que desde el municipio se levantaran voces independentistas que exigían mayor libertad y autonomía municipal.

Las funciones y atribuciones que tenía el municipio en relación a la vida local, necesitaba de recursos económicos y financieros para solventar los gastos de administración y gestión, para tal efecto tenía bienes que se dividían en dos clases: Los comunes y los propios. Los primeros eran bienes de disfrute en comunidad por los vecinos. Si bien es cierto que los bienes comunes no eran propiamente una fuente de ingresos para el municipio. Por el hecho de ser administrados en forma directa se constituyeron en una forma de distribución de la riqueza.

Los propios eran bienes rústicos o urbanos que se arrendaban o se administraban directamente por el municipio dedicando sus productos a los gastos para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen alguno o para que sólo contribuyeran para cubrir el déficit restante.

#### 4.- EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE

Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios. La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en los tiempos del gobierno centralista disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos en que existían 8000. El número de, Alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales. Sin que excedieran los síndicos de 6 y los regidores de 12 respectivamente. Los ayuntamientos fueron regimentados por la ley del 20 de marzo de 1837 la cual colocaba a los Alcaldes en el grado interior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores llegaba hasta el Presidente de la República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, en 1843 hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, por la razón de que estas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

El estatuto Orgánico Provisional expedido por Comonfort en 1856 colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los

gobernadores. La Constitución política de 1857 marginalmente mencionó al municipio en relación a la contribución a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.

En las Constituciones de 1824 y 1857 se situó al municipio como institución de derecho local es decir regulado y normado por la legislación de las entidades federativas.

Por decreto del Congreso del Estado de México expedido el 9 de febrero de 1825 se establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos, éstos se componían de un alcalde municipal, un sindico y tres regidores; en los pueblos donde hubiera 5000 habitantes, el ayuntamiento lo formarían un alcalde, un sindico y cinco regidores; los que pasara de este número, sin llegar a 10 mil habitantes, tendrían ocho regidores.

El decreto del 14 de octubre de 1889, estableció que en las poblaciones que tuvieran más de 15 mil habitantes se haría la elección de un presidente, dos síndicos y doce regidores, eligiendo en todo caso un número igual de suplentes. Este mismo decreto disponía que las faltas temporales del presidente municipal serían suplidas por el regidor que en su orden le sucediera inmediatamente. Las vacantes que resultaran en un ayuntamiento, por muerte, renuncia u otro motivo, se cubrirían por los suplentes respectivos, bastando el llamamiento que hiciera el presidente municipal previo



acuerdo de cabildo. Asimismo, se disponía que las penas a que se hicieran acreedores, colectiva e individualmente, los concejales, serían impuestas por el consejo de distrito.

El Consejo de distrito fue una corporación creada a través de un decreto del 30 de abril de 1886 llamado "Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado". Componían este cuerpo en cada uno de los distritos, el jefe político, el juez letrado de primera instancia, el administrador de rentas, el presidente y el síndico del ayuntamiento de la cabecera. Cuando el negocio afectaba los intereses de ésta, sólo cuando el asunto de que se trataba, pertenecía a otro municipio, eran miembros del consejo de distrito el presidente y síndico del lugar. Cuando el problema era de interés general para todo el distrito, formaban parte del consejo todos los presidentes y síndicos de los ayuntamientos de aquél.

A pesar del carácter de Subordinación y dependencia política del municipio mexicano en el siglo XIX; no se puede negar que tenía una excelente organización administrativa y la legislación era detallada en las cuestiones de gestión para la comunidad.

## 5.- EPOCA DEL MEXICO CONTEMPORANEO

En virtud de la existencia de los jefes políticos que habían mermado la libertad municipal y ante la teoría porfiriana de que fuesen simples y llanamente instancias administrativas, surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal. En el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, se sostenía la necesidad de suprimir a los Jefe políticos, reorganizar los municipios desaparecidos, robustecer el poder municipal: en este mismo sentido se manifestó el Partido Democrático, encabezado por el hijo de Benito Juárez, en el año de 1909; en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales. En el seno mismo del movimiento revolucionario, se pudo observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de esa manera el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios dándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal. Asimismo en el Pacto de la Empacadora pronunciado por Orozco se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos: no es casual, entonces, que Carranza abrazara este movimiento, así en las adiciones al Plan de Guadalupe, se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución

constitucional. El mismo Carranza en su proyecto de Constitución en el año de 1916 se refería a los municipios.

Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia fueron altamente debatidos; finalmente el artículo 115 de la Constitución Federal de 1917 se redactó de la manera siguiente: “los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes: 1. - Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado: 2. - Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y 3. - Los municipios serán investidos de personalidad Jurídica para todos los efectos legales...”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Es de observarse que el municipio a lo largo de este siglo se ha reconocido como una figura autónoma en lo referente a su organización política, administración pública y régimen jurídico.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **La institución del Municipio**

#### **1.-CONCEPTO:**

Cabe destacar en primer lugar que se afirma que el Municipio es una comunidad básica de convivencia social, para la atención a las necesidades más inmediatas como son los servicios públicos, a través de una organización individual y autónoma, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, unidad política que presenta un tercer nivel de gobierno, junto al nivel de gobierno federal y estatal.

Por otro lado, no es posible tener un concepto completo de dicha institución si no se toman en cuenta sus elementos fundamentales como son la Población, el Territorio y el Gobierno, así como la integración y dependencia del Municipio al Estado, puesto que el Municipio no puede existir sin el Estado.

Por lo anterior, estamos de acuerdo con el Doctor en derecho Reynaldo Robles Martínez al dar su concepto del Municipio: "El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y

territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”<sup>30</sup>

Cabe señalar que la palabra sujeción empleada en el concepto debe entenderse en el sentido de estar expuesto como medio para un fin, no en el sentido de sometimiento y dominación, o sea el Estado le da origen al Municipio pero por disposición de la ley Fundamental de carácter federal.

“A nuestro parecer, el Municipio es una comunidad básica es decir, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos, que pertenecen a una de las partes que integran la federación”.

## 2.-NATURALEZA JURIDICA.

En primer lugar es importante no dejar a un lado la polémica acerca de si el Municipio es antes, igual o posterior al Estado. Una corriente de la doctrina que toma parte es ésta polémica afirma que sin Estado no puede haber Municipio y dicen que es equivocada la idea de que el segundo sea anterior al primero, esto se produjo a la vista del caso de la ciudad griega que era, en apariencia, una agrupación urbana independiente de todo Estado. Por lo anterior, Kelsen afirma que si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al

---

<sup>30</sup> Robles Martínez Reynaldo. EL MUNICIPIO. Ed Porrúa, Mex. 1998. P 156

Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado. En la actualidad los autores tratan de destacar que no existen Municipios sino en los Estados y generalizan la observación de que si se pensara en otra forma, en todo caso esos Municipios serían ya Estados.

La doctrina Kelsiana explica al Estado de su tiempo, pero puede ser inapropiada para explicar al Estado histórico. De ahí que obren mal muchos de sus seguidores cuando aplican dicha doctrina a las realidades que el maestro no estudió. Por ejemplo, es Kelseniana la idea de que la Constitución, refiriéndose al Estado Federal, crea dos órdenes soberanos, uno estatal y otro federal. Esta afirmación pudo ser correcta, pero ya no lo es, la afirmación de que la constitución mexicana crea a la propia federación mexicana, es cuestionable, porque el federalismo mexicano es el producto de un proceso histórico, que ciertamente no fue creado por constitución alguna. La afirmación de Kelsen no ayuda a interpretar al Municipio ni al Estado histórico. Porque ni el Municipio histórico es lo que hoy es el Municipio, ni el Estado actual se corresponde con la forma de división territorial y política de los orígenes de los pueblos.

Esta doctrina toma en cuenta caracteres políticos de una y otra institución del Estado y del Municipio, dentro de un contexto sabido en el que, no puede haber Municipios fuera del Estado. De ahí que cuando se le proyecta al pasado simplemente se llegue a confundir al Estado con el Municipio.

Podemos decir que el Estado y el Municipio tienen algo en común, ambos son sociedades perfectas, que cumplen con fines perfectos. El Municipio actual es el que se da en el seno de un Estado. Pues un Municipio aislado, sería un Municipio-Estado; lo sería así porque su organización, aunque creada por una constitución se legitima por un acto constitutivo propio, independiente del acto en que se torno el Estado.

Para tratar de la esencia municipal es necesario entender el porqué de su existencia en la vida jurídica del país y su fin real a la luz del marco jurídico que le da vida, que en caso lo es en principio la constitución Federal.

Por Derecho Municipal se entiende el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividades del Municipio, así como sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares. Lo que nos sugiere importantes reflexiones de fondo, pues se encuadra al Municipio dentro de una teoría general, como centro de imputación jurídica tanto hacia lo externo: el Estado y la Federación, como hacia su propio ámbito interno: sus órganos y los particulares sujetos a su gobierno.

Por lo que el estudio del Derecho Municipal no se agota en las leyes que lo regulan, sino que va más allá, es necesario entender al Municipio como institución jurídica política. El determinar con la mejor claridad y precisión cuál es su naturaleza jurídica, cómo nace, porqué nace, par qué nace, cuáles su función, cómo evoluciona, sus

desviaciones, sus limitaciones , cuáles son y deben ser sus objetivos en esta época, sus fines, qué espera el pueblo de él, en fin, para poder entender el Derecho Municipal (o la naturaleza jurídica del Municipio) es necesario conocer bien el Municipio y la función que le tiene encomendada el pueblo mexicano. En consecuencia el Derecho Municipal regula el nivel de gobierno más dinámico, el más cercano al gobierno, regula las estructuras de vecindad, a la asociación solidaria que genera al autogobierno, que define sus necesidades, sus fines y los medios para satisfacer las primeras y alcanzar los segundos.

El Municipio ha sido vaciado paulatinamente de sus poderes para fortalecer al Estado, con la idea de centralizar facultades; pero lo que en un principio redundó en fortalecimiento del Estado, amenaza hoy en convertirse en una crisis estructural, lo que ha de llevado al gobierno cambiar de estrategia, entendiendo que es el vigor de las partes, es decir, de los Municipios, lo que hará fuerte al Estado.

Doctrinariamente se sostienen dos corrientes: la que ve al Municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública y a la que ve en él un nivel de gobierno.

Por lo que aludiendo al Maestro Gabino Fraga, el mismo sostiene que el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.



Es evidente que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación.

Ahora, aludiendo al Maestro Reynaldo Robles Martínez, el mismo en su obra EL MUNICIPIO critica tal postura, con justa razón; ya que, en cambio, sostiene que el Municipio no es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos; el Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia; el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa, y que el Municipio nace con la Carta Fundamental del Estado, y que las Entidades Federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tiene es el Municipio y por lo tanto deben hacerlo con base al mismo. Por ello, se debe abandonar la idea de que dicha institución es parte de la descentralización administrativa.

Así mismo la Constitución Federal señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública. El artículo 40 Constitucional dispone:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental.”

El Estado mexicano es un Estado Compuesto que se integra por entidades federativas, éstas a su vez se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 Constitucional que establece en su primer párrafo:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre...”

De lo que se puede observar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. O sea, nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno señalados. Ya que incluso es bien reconocido y de explorado derecho que la libertad municipal es una conquista revolucionaria.

“El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana”<sup>31</sup>

Es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos. Es una institución que es y seguirá siendo la base de la división política, administrativa y social de la República.

Es importante estar bien convencidos de la naturaleza jurídica del Municipio, porque de la concepción de que él se tenga, dependen las atribuciones y fines que se le deban reconocer.

Los vecinos de una comunidad bien orientados y organizados forman el patrimonio más importante del Municipio. La esencia del Municipio es la asociación de vecindad, por ello la participación del vecino en el desarrollo de su comunidad es el factor principal de progreso, por lo que se hace imprescindible la participación los vecinos debidamente organizados por los ayuntamientos.

Basándose en estos rasgos denotativos del papel de un Municipio en su carácter de organización socio-política, instancia de gobierno, espacio de representación y lucha política, hábitat natural de vecinos e institución portadora de hondas raíces históricas, se reconoce fundamentalmente como base del Estado; por lo consiguiente, todo proceso de desarrollo debe implicar una clara visión municipal.

---

<sup>31</sup> Ibid P 146

### 3.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA

El municipio es una instancia política y administrativa del estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo; así podemos señalar que el marco jurídico del municipio está formado por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política Estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- El Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Los Reglamentos Municipales, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

Por lo que manifestamos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 115 que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, asimismo señala su características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

Las características básicas del Municipio en nuestro país, de acuerdo a la constitución, son:

**Libertad Política.-** Que viene a ser la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o autoridades en el marco de las leyes electorales. También es cierto que esta libertad es limitada, en razón de que la acción electoral no está bajo control directo de la comunidad, si no que es calificada por órganos externos. La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público. Sin embargo esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; sin embargo, los términos de la disposición se pueden considerar como un avance cualitativo respecto a al práctica antigua de algunos estados, ya que el gobernador podía suspender los ayuntamientos. Podemos entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y de mantener vigente el principio político del federalismo mexicano.

**Otra característica de la Libertad de Administración.-** Los Municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en

este sentido, el ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan a otras instancias gubernamentales; delibera, cuando analiza los negocios más importantes a los asuntos de intereses permanentes de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; informa, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente afectan a la administración local, cuando la iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos que escapan de su competencia; tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad e interprete de sus deseos.

Una característica más que tiene el Municipio es la capacidad que tiene para ser sujeto de derecho y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley.- En este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva competencia y adquirir obligaciones y responsabilidades dentro de otras instancias gubernamentales.

Podemos manifestar en relación a lo anterior que las atribuciones y funciones que la Constitución determina par el Municipio, estas se refieren a todos los aspectos que conforman su ámbito de competencia, de tal forma que en el artículo 115 constitucional se establecen atribuciones y esferas de responsabilidad municipal; destacando la libertad en la administración de su hacienda.

Lo anterior se puede traducir en principios, que encontramos en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, y que se pueden clasificar en:

- Principios Políticos;
- Principios en materia de servicios públicos;
- Principios en materia hacendaria; y
- Principios en materia de territorio.

Otros puntos relativos a sus atribuciones, facultades, obligaciones o fines, y tomando en cuenta la perspectiva jurídica, se encuentran plasmados en los artículos 3, 5, 21, 27, 31, 36, 41, 73, 108, 116, 117, 124 y 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, conforme al texto actual del artículo 115 multicitado, se puede considerar que su estructura está integrada por disposiciones divididas en tres aspectos fundamentales:

- Las que regulan las relaciones Federación-Municipios;
- Las que regulan las relaciones Estado-Municipios; y
- Las que regulan atribuciones exclusivas de los Municipios.

El Municipio es un nivel de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, por ello deben realizarse las tres funciones de gobierno conocidas. Pero es materia fundamental de esta tesis profesional la función administrativa.

Aunque es pertinente recordar y hacer alusión de que la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal señala:

“II.-.....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.”

Es de observarse con ello, que se sigue considerando al Municipio como una delegación del poder ejecutivo, como una forma de descentralización administrativa y no como lo que es un auténtico nivel de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de



crear normas. Ya que la diferencia esencial entre la Ley y el Reglamento, es el órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo, en su contenido ambos son normas de carácter general, abstracto e impersonal.

La fracción II en su párrafo segundo cita, debe ser congruente con la finalidad de la reforma que han tenido el artículo 115 de la Carta Magna, que es la de fortalecer al Municipio como un verdadero nivel de gobierno y hablar de leyes no de reglamentos, pero al no hacerlo así detiene al desarrollo legislativo de los municipios, ya que van a esperar que los legisladores establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos.

Algunas constituciones locales reconocen a los Ayuntamientos facultades de legislación, como por ejemplo: México y Oaxaca señalan que los Ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: las de legislación para el régimen de gobierno y administración del Municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

La Autonomía Municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencia, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución Federal:

- a) .- Autonomía administrativa;
- b) .- Autonomía política; y
- c) .- Autonomía financiera o económica.

La autonomía administrativa se encuentra prevista o contemplada en las fracciones II, III, V y VI del artículo 115 constitucional; mismas fracciones en donde se establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

Existen tres elementos de la Administración Pública Municipal, y los cuales necesarios en todo acto de tipo administrativo, siendo los siguientes:

Elementos personales: que son los que se requieren para integrar los órganos de la Administración encargados de realizar las actividades, o sea se requieren seres humanos a los cuales se les denomina Servidores Públicos Municipales.

Elementos materiales: son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la Administración Municipal.

Elementos formales: constituidos por los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la Administración.

El manejo de estos recursos está regulado en las leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas.

Por lo que los recursos económicos necesarios para tal administración caben dentro de los Elementos Materiales.

Ahora bien, entendamos el estudio administrativo del Municipio, desde la perspectiva jurídica a nivel estatal.

### Constituciones estatales:

Todas las constituciones estatales dedican un capítulo especial al Municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

Por su propia naturaleza, las disposiciones contenidas en las constituciones estatales son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al Municipio.

En todas las constituciones estatales se hace referencia al Municipio será administrativo por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo, ejerciendo su voluntad; esto significa que los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalan las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

"Por estas razones, sus facultades para ejercer la autoridad sobre su competencia en forma directa, van a estas limitadas por lo que establezcan estas disposiciones jurídicas".

#### Facultad reglamentaria:

También las constituciones estatales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales que lo requieran ya que no existe una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales; en función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales, es decir, otorgan a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

#### Integración del ayuntamiento:

En lo que respecta a la integración de los ayuntamientos las constituciones estatales señalan que están compuestos por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que

marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales respectivas.

Es al presidente municipal a quien la compete ejercer las funciones ejecutivas, así como la autoridad política y administrativa en el Municipio y presidir las sesiones y cabildo que se efectúen.

#### Forma de elección:

Los miembros del ayuntamiento en su mayoría son elementos directamente mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados según el principio de representación proporcional, lo cual se hará considerado el número de habitantes que registre el último censo general de población.

#### Requisitos para ser miembro del ayuntamiento:

En todas y cada una de las constituciones estatales, se señalan los requerimientos para ser miembro de un ayuntamiento, tales como: ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo del Estado; no desempeñar cargos de la Federación ni del Estado y no ser de ningún culto.

### Renovación del ayuntamiento:

Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres a los y para ello la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad determinada el tiempo y la forma en que deberá hacerse de los ayuntamientos definidos como propietarios, no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter; en cambio los suplentes si pueden volver a ser electos como propietarios para el periodo inmediato posterior.

### Creación y supresión de municipios:

Ahora bien, en lo respecta a la creación o supresión de los municipios, las constituciones estatales lo establecen como una facultad exclusiva del Congreso Local, señalando las bases generales y las condiciones para ejercer dicha facultad. Generalmente se toma en cuenta el número de habitantes, puesto que, para que un Municipio sea creado, es necesaria una determinada cantidad de población, así como también contar con los elementos necesarios para su funcionamiento entendido por ello la capacidad económica y administrativa y los servicios públicos necesarios para su población.

### División política territorial:

También está previsto que para una administración eficiente las poblaciones que no tengan la categoría política de cabeceras municipales o de otras formas de división política territorial, cuyos

titulares son representantes del ayuntamiento y en algunos casos son electos popularmente en forma periódica y, en otros, son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Otra perspectiva jurídica del Municipio es la:

#### Ley Orgánica Municipal:

Las leyes municipales, también llamadas en algunos estados códigos municipales o ley del municipio libre, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los Congresos Estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios. Del análisis de las treinta y una leyes orgánicas municipales se desprende la idea del municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado que tiene las facultades y limitaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las particulares de los estados y que funciona sobre las bases de las propias leyes orgánicas municipales, considerando los siguientes elementos:

#### a) .- Organización territorial:

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones,

agencias, comisarias, juntas auxiliares, secciones o manzanas. En cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

b) .- Categorías y denominaciones políticas:

A su vez, los centros de población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que se presten y en su caso sean necesarios.

c) .- Habitantes y vecinos.-

Al mismo tiempo, la población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes, las personas que residen habitualmente o transitoriamente en el municipio y, son vecinos los habitantes que tienen, cuando menos, seis de residencia fija en el territorio municipal.

d) .- Creación de municipios:

Por otra parte, respecto a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un Municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que



demande la administración municipal para instalar las oficinas municipales, centros educativos, mercados, rastros, cárcel, terreno para panteón, y que estos servicios estén funcionando. Para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo Municipio estén conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

e) .- El ayuntamiento:

Al referirse al régimen de gobierno del Municipio, las leyes orgánicas municipales defienden al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal; a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

f) .- Integración de los ayuntamientos:

Por su parte, los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente y en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores que forman parte de los ayuntamientos, varía de un Municipio a otro, dependiendo del número de habitantes que tengan.

g) .- Requisitos para ser miembro del ayuntamiento:

Se requiere ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, no ser empleado público antes de la elección, no ser ministro de cualquier culto, debe leer y escribir, no ser militar en servicio activo y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el periodo anterior.

h) .- Sesión de cabildo:

Los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los asuntos de su competencia, para lo cual, deberán celebrar por lo menos una sesión ordinaria cada semana; en caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias, las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrán celebrarse en forma secreta.

i) .- Las comisiones municipales:

En las leyes orgánica municipales se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para ello se designarán comisiones especiales. Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, mientras encuentre en funciones el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que

se le presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y los acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal, según sea el caso. Las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos son las de gobernación y policía, las de hacienda educación, obras públicas, salubridad y comercio, aunque se debe mencionar que a raíz de las reformas y adiciones constitucionales, muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de la presentación de servicios públicos; y, afines de los ochenta, se ha promovido en diversos estados la comisión responsable de asuntos ecológicos.

También algunas leyes orgánicas municipales plantean el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal, que tienen la función de plantear de manera eficiente y eficaz el desarrollo urbano.

j) .- Autoridades auxiliares municipales:

A partir de la división territorial interna de los municipios, se establece una relación de administración política y administrativa en las diferentes localidades municipales de tal forma que el ayuntamiento hace llevar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir el nombre de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo del Estado al

que pertenezca el Municipio. En conclusión, las autoridades auxiliares son los representantes políticos y administrativos del ayuntamiento en cada localidad que forme parte del Municipio. Su elección o designación se hace de acuerdo a lo que determinan las leyes orgánicas municipales o, en su caso extremo, por destitución del ayuntamiento electo, la Constitución local resuelve a través de la creación de consejos municipales.

k) .- Responsabilidades de las autoridades municipales:

Respecto a las faltas y licencias de los funcionarios, las leyes orgánicas municipales estipulan que dichos funcionarios requieren de autorización del ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones. Las faltas y licencias son temporales cuando no exceden de quince días, las faltas temporales del presidente municipal son suplidas por el síndico procurador; las de los regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras hay el número suficiente de miembros que marca la ley para constituir el quórum; en caso de que no se haya ese número fijado se llamará al suplente.

También las leyes orgánicas municipales establecen que el ayuntamiento será el único que podrá conceder licencias por más de quince días, y lo hará en sesión de cabildo.

Algunas leyes orgánicas señalan como causas para que los miembros de los ayuntamientos sean declarados inhábiles de los

cargos que fueron electos, las siguientes: abandonar sus funciones en un periodo de quince días consecutivos sin causa justificada; no presentarse a tres sesiones de cabildo en forma consecutiva sin justificación; cuando se presenten conflictos entre los miembros del ayuntamiento que impidan el logro de sus afines; que le sea dictado auto de formal prisión por delito intencional y por incapacidad física o legal.

Por su parte los funcionarios y empleados del ayuntamiento, -que no las autoridades-, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su cargo, para ello, el presidente municipal responderá por esos delitos en los términos que establezcan las constituciones estatales. Cuando los funcionarios cometan infracciones a las leyes orgánicas y reglamentos municipales, serán juzgados de acuerdo a las leyes de sus responsabilidades de los funcionarios y empleados de los Estados y los Municipios.

#### l) .- Organización:

Ahora bien, el funcionamiento de las tareas municipales, requieren de una estructura administrativa que, conforme lo estipulan las leyes municipales, estará formada, en la generalidad de los casos, por los siguientes órganos básicos.

- Ayuntamiento
- Presidente Municipal

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal
- Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales
- Policía y Tránsito Municipal
- Oficialía del Registro Civil
- Oficina del Registro Nacional Electoral
- Los Directores del Área Correspondiente

En resumen, la importante función de las leyes orgánicas municipales es la establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del Municipio. Destacan dentro de estos la Secretaría del Ayuntamiento Y la Tesorería Municipal, la primera, como órgano de apoyo administrativo y, la segunda, como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

m) .- Las leyes fiscales del municipio:

Dentro del Marco Jurídico del Municipio ocupan un lugar muy importante los Códigos Fiscales Municipales, las Leyes Anuales de Ingresos de cada Municipio y las demás leyes y disposiciones de carácter hacendario aplicables en el Municipio, ya que en este conjunto de disposiciones legales se encuentra señalada la integración de la estructura fiscal propia del gobierno municipal.

n) .- Las leyes de hacienda municipal:

Los códigos fiscales municipales, o leyes de hacienda municipal, son el conjunto de disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuales son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden al Municipio, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad y la cuenta pública correspondiente. Estas leyes son expedidas por los congresos estatales y son de aplicación general para todos los municipios del estado.

### La Hacienda Pública Municipal

Partiendo de las reformas a la Constitución General de la República el material municipal, las constituciones estatales también mencionan la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda, señalando como partes de ella a las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca cada legislatura local sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de el valor de los inmuebles. Se prevé además, en caso de ser necesario, la celebración de los convenios entre estados y municipios a fin de que los primeros se hagan cargo de la administración de dichas contribuciones.

De igual manera, se consideran como parte de la hacienda municipal las participaciones federales, atendiendo a las bases, montos y plazas que determinan anualmente las legislaturas estatales, así como: los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

- Las leyes de ingresos municipales:

Las leyes anuales de ingresos municipales son un factor muy importante para la vida fiscal y financiera de los municipios, ya que van a establecer las cantidades o las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos a favor del Municipio. Hasta hace poco tiempo los proyectos de la ley eran elaborados por los ayuntamientos y aprobadas por las legislaturas estatales, con vigencia de un año; el proyecto era denominado "Plan de árbitros" antes de ser aprobado por el congreso local y a cada Municipio le correspondía un plan.

Esta práctica se ha ido perdiendo paulatinamente; a principio de los noventa, casi ningún Estado la ejercía. Ahora el Congreso emite una ley de ingresos municipales anualmente, que debe ser aplicable por todos sus municipios. Las razones son simples: menor carga de trabajo legislativo, por un lado y, por otro, mayor control y vigilancia de los conceptos del ingreso municipal para no violar los acuerdos de coordinación fiscal con la federación.



- Contenido de los bandos de policía y buen gobierno:

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una definición más precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo impuesto por las Constituciones estatales, las leyes de división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada Estado. Así mismo, se establecen las categorías políticas que se aplicarán en cada caso. En relación a los habitantes y vecinos de los municipios, los bandos definen para los primeros la estancia o residencia habitual o transitoria en la jurisdicción municipal y, a los segundos, las personas tengan cuando menos seis meses de residencia fija en un lugar determinado del territorio municipal, o quienes antes de ese tiempo manifiesten ante la autoridad municipal la voluntad de adquirir su vecindad. Es por esto que los vecinos tendrán como derechos votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se establezcan las leyes de la materia, así como tener preferencia para desempeñar los cargos, empleos, comisiones o para que se les otorguen concesiones y contratos. Tendrán como obligaciones inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales y estatales, registrar en oficialía del registro su estado civil, prestar servicios personales en los casos de peligro inminente para la colectividad, auxiliar a las autoridades y representantes para el establecimiento de orden público, respetar y

obedecer a las autoridades, de las mismas, proporcionar los datos e informes estadísticos que les soliciten las autoridades competentes y enviara a sus hijos en edad escolar a las escuelas públicas o privadas para que reciban la educación primaria elemental.

#### Organización política y administrativa:

En algunos bandos de policía y buen gobierno, se señalan como autoridades municipales las siguientes:

- El ayuntamiento, como órgano jerárquicamente superior dentro del Municipio.
- El presidente municipal, como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.
- El síndico procurador, como defensor de los intereses municipales y/o representante legal del municipio; así como auxiliar del Ministerio Público.
- Los regidores del ayuntamiento, como encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.
- El juez menor, quien será el encargado de la administración de la justicia dentro del Municipio.
- Los comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

Como funcionarios o empleados de la administración municipal:

- El secretario del ayuntamiento.
- El tesorero municipal.
- El oficial mayor.
- Los directores y jefes de departamento.

Como auxiliares de las autoridades municipales:

- El cuerpo de policía y bomberos.
- Los jefes y comandantes.
- Los oficiales.
- Los policías.

Como órganos de colaboración:

- Los consejos de colaboración municipal.
- Las juntas de colaboración municipal.
- Las juntas de vecinos y colonos.
- Los jefes de manzana.

Servicios públicos:

Respecto a los servicios públicos, los bandos municipales señalan cuáles son de competencia municipal, las formas de representación,

así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada de los servicios que preste en el Municipio.

Haciendo una referencia especial a la seguridad pública y al tránsito municipal, los bandos de policía y buen gobierno determinan la existencia de un cuerpo de policía preventiva y de un órgano encargado de la vialidad y tránsito; definiéndose al cuerpo de policía como una corporación destinada a vigilar el orden público, a defender el interés social y prevenir delitos, utilizando para ello las medidas adecuadas, siempre que sean respetadas las garantías individuales que prevé la Constitución Federal y se lleve a cabo con estricto apego a los derechos humanos. El responsable de la policía es el presidente municipal, de ahí que reconozcan sus facultades para realizar los cambios, destituciones y autorizaciones que considere convenientes o bien, para poder éstas fuerzas bajo el mando de los gobernadores o del ejecutivo federal conforme a lo señalado en la Constitución General de la República.

#### Actividades de los particulares:

En lo que respecta a las actividades de los particulares los bandos de policía y buen gobierno contienen una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo, ya sea el ejercicio de comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios. En estos documentos se señalan los horarios en los que deben llevar a cabo sus actividades y requisitos

que deberán cubrir con objeto a no afectar en interés general de la comunidad municipal.

El bando de policía y un buen gobierno es instrumento fundamental para el gobierno municipal ya que representa un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Por es razón, los bandos municipales deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento del mayor número de vecinos y habitantes de la comunidad municipal.

#### Los reglamentos municipales:

Dentro de ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos de importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son responsables de emitir las normas que regulen tanto la propia organización administrativa municipal como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicios, recreación y cultura.

Tipos de reglamentos:

En función de estas consideraciones, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de Municipio y de grado de complejidad que

presenten actividades propias de la administración municipal y de los particulares, ya sea en forma individual o colectiva.

Se tiene así que los reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos.

- a) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el buen desarrollo y conveniencia de la comunidad

Son ejemplo de reglamentos internos, el reglamento interior del ayuntamiento y el reglamento interno de la administración.

Son ejemplo de reglamentos sobre servicios públicos los referentes al alumbrado, agua potable y alcantarillado, panteones, mercados, limpia, rastro y seguridad pública.

Ejemplos de reglamentos de actividades privadas, son los referentes a salas de belleza, tintorerías, de espectáculos, entre otros

En conclusión, la importancia de los reglamentos para la vida municipal, es singular, de ahí que sea necesario regular el funcionamiento del ayuntamiento, sus servicios y las actividades de los

particulares, ya que bajo estas disposiciones reglamentarias se debe desarrollar la vida local de nuestro país, para hacer el Municipio una verdadera instancia de estado mexicano y no un simple órgano de descentralización administrativa.

Haciendo un análisis final del conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del Municipio mexicano, podemos identificar los siguientes tres niveles de normatividad:

- a) Nivel constitucional: el nivel constitucional que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, está formado por las disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y las que señalan los textos de las Constituciones estatales.
- b) Nivel orgánico: El nivel orgánico establece cuáles son las bases de integración, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración de los municipios de cada Estado. Este nivel está formado por las leyes orgánicas municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes de ingresos municipales y de otras disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia propio de los municipios, tales como la Ley de Agua Potable del Estado, la Ley de Concesiones en Materia de Servicios Públicos, la Ley de Seguridad Pública y Tránsito y la Ley que las Bases para Emitir Bandos Municipales, etc.

- c) Nivel Reglamentario: El I nivel reglamentario es el que señala las bases de organización de la administración pública y de la vida comunitaria del Municipio. Este nivel normativo está formado por el bando de policía y Buen Gobierno y el conjunto de reglamentos municipales que expidan los ayuntamientos; por lo tanto, este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los gobiernos municipales, y su promulgación por parte de los ayuntamientos debe estar sustentada en los ordenamientos y normas que determinan el nivel orgánico, es decir por la legislación vigente en el estado.

#### 4.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERSPECTIVA POLITICA.

Relacionado con autonomía municipal pero también con el aspecto político, se transcribe a continuación al párrafo primero y la fracción 1 del artículo 115 de la constitución federal, para la mejor comprensión del punto de estudio.

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



I.- Cada Municipio será administrativo 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 periodo inmediato. Las personas que pro 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 electas por el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer alegatos que a su juicio convengan.

Cabe destacar que los principios que contempla el artículo 115 de la Constitución Federal, se pueden clasificar en:

- Políticos;
- En Materia de Servicios Públicos;

- En Materia Hacendaria; y
- En Materia de Territorio.

Los principios políticos o de carácter político, son aquellos que se refieren a la organización del Gobierno Municipal y se clasifican de la siguiente manera:

- Principio de división territorial u organización política y administrativa.
- Principio de libertad municipal.
- Principio de el gobierno municipal.
- Principio de la no reelección.
- Principio de seguridad jurídica de los integrantes del ayuntamiento.
- Principio de que no habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.
- Principio de que se le reconoce personalidad jurídica a los municipios.
- Principios de que se le reconocen facultades legislativas.

Como ya se definió con anterioridad, el ayuntamiento se el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberadamente de elección popular, encargado de la administración del Municipio, e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa.

ESTA TESIS NO SALE <sup>79</sup>  
DE LA BIBLIOTECA

También es señalado que en ese ordenamiento jurídico, así como en la Constitución estatal, se encuentra las disposiciones básicas de las que se deriva el ayuntamiento como órgano de gobierno y representante de una comunidad que es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y que posee personalidad jurídica y patrimonio propios.

En México los más de 2300 municipios que existen tienen una gran variedad de características diferentes entre sí, podría afirmarse que no existen dos municipios iguales cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás, aunque en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que le son comunes, como son la insuficiencia de recursos financieros de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos, ineficiencia administrativa, con libertad política limitada, entre otros.

Esa diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. En efecto, la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un Municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero, siempre habrá en los ayuntamientos un solo presidente municipal.

Sin embargo, el criterio para determinar a qué número de habitantes corresponde un representante en el ayuntamiento no es uniforme, es decir cada legislatura ha establecido es la respectiva ley orgánica municipal cuantos miembros deben componer un ayuntamiento. En algunos casos, el señalamiento es muy directo, por ejemplo, en el Estado de Campeche se establece que "el ayuntamiento del Municipio de la capital se compondrá de un presidente, siete regidores y dos síndicos, los demás ayuntamientos se compondrán de un presidente, cinco regidores y un síndico..." sin tomar en cuenta el número de habitantes de cada Municipio.

En otras entidades federativas, la cantidad de regidores que integran un ayuntamiento está determinada por el número de habitantes del municipio; en este caso, también la Ley Orgánica Municipal establece las disposiciones sobre tal asunto. Como ejemplo se puede mencionar el caso de Oaxaca. El artículo 98 de la Constitución Política del Estado señala que los regidores en ningún caso serán menos de cinco y siempre un número impar. Su número aumentará en razón al censo del Municipio, agregándose uno por cada diez mil habitantes hasta completar once regidores. En la capital del Estado y en los Municipios cuya población sea de cien mil habitantes, los ayuntamientos se integran por 15 concejales que serán electos de acuerdo al principio de representación proporcional.

Hay otras entidades donde se aplica este criterio pero el número de regidores y la cantidad de habitantes representados son diferentes sin embargo una de éstas dos fórmulas para determinar la composición

de los ayuntamientos es la que se utiliza siempre en los 31 Estados de la República.

#### Autoridades municipales:

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo si no que recibe su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

#### Funcionamiento de cabildo:

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al echo de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrenta. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo, las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del palacio municipal y al que se le denomina sala o salón de cabildos.

Las sesiones de cabildo pueden ser ordinarias o extraordinarias; en cada ayuntamiento con periodicidad se deberán realizar las sesiones ordinarias y llevar tal decisión a nivel de disposición reglamentaria en el bando de policía y buen gobierno. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita; para ello cualquiera de los miembros del ayuntamiento está en posibilidad de solicitar al presidente municipal que convoque al cuerpo edilicio a sesionar y discutir sobre el asunto motivo de la reunión y decidir acerca del mismo. El presidente municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal propósito al secretario del ayuntamiento.

Sobre este particular, es de importancia destacar que son excepcionales los ayuntamientos que reúnen con estricta periodicidad, por lo que no hay regularidad en la celebración de sesiones ordinarias; por la forma y las causas en las que se desarrolla y originan las reuniones de cabildo, en la gran mayoría de los municipios del país éstas generalmente son de carácter extraordinario. Lo más recomendable y saludable tanto política como administrativamente, es que se incorporen en el bando de policía y buen gobierno y en el reglamento interior del ayuntamiento, las disposiciones que obliguen a reuniones periódicas de éste y a sancionar a los regidores que no asistan a las mismas. Son muy pocos los municipios en los que se cumple con esta obligación y son muchos en los que se omite reglamentariamente, así como también son más los municipios que carecen de la reglamentación en la que se podría incorporar este señalamiento.

### Autoridades auxiliares:

Sin embargo, es oportuno señalar de nuevo, que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento que, en la generalidad de los casos, duran en su cargo un año, con la posibilidad de su reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recae en más de una persona.

Una situación que es muy común encontrar, es la que se refiere al doble cargo que ocupan estos representantes del ayuntamiento, ya que generalmente el delegado, comisario ó agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad. Este fenómeno es prácticamente normal, sobre todo en los municipios rurales y semiurbanos del país, que son la mayoría.

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la

tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos, de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

#### **División política y administrativa del Municipio:**

Por lo tanto, y en función de lo anteriormente señalado, los municipios se pueden dividir políticamente, entre otras formas, en delegaciones, agencias o comisarias municipales. No hay que confundir esta división con las categorías que reciben las comunidades en función de su población y que se han señalado como ciudades, pueblos, villas y rancherías.

#### **Facultades y obligaciones del ayuntamiento:**

Bajo este panorama y después de analizar las 31 leyes orgánicas municipales, se concluye que las más importantes y comunes facultades y obligaciones de los ayuntamientos, son las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general los reglamentos que requiere el Municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimiento públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.



- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar a los poderes del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero a propuestas del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa la ley de ingresos, remitiéndola al congreso local para su aprobación.
- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del Municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Concesionar la presentación de los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.

- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales, cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatales de desarrollo urbano.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de área y predios.
- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la población de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.
- Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actitud que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencia de partidas presupuestales.

- Vigilar que los manejadores de los valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutela.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Coadyuvar en la protección ecológica del Municipio y proveer la educación ecológica entre la comunidad.
- Establecer el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Apoyar las tareas de asistencia social que se efectúen en el Municipio.
- Fomentar las actividades económicas en el Municipio.
- Enviar el Congreso local, para su estudio y aprobación, los proyectos de contratación de empréstitos que afectan los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de éstas excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del Estado.

### Facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento:

Las facultades descritas con anterioridad son las que se pueden ejercer las autoridades municipales como cuerpo colegiado, esto es, el ayuntamiento en pleno; sin embargo, cada uno de los miembros integrantes de esta, en lo individual, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

### Facultades del Presidente Municipal:

Así tenemos que el presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento es el representante político y administrativo del mismo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por esta, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del Municipio.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la Constitución Local y la ley Orgánica Municipal señalan las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal. Del análisis de estos ordenamientos jurídicos de las 31 entidades, se desprenden como las facultades más importantes, las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del ayuntamiento, así como ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

- Convocar y prescindir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motivan a lo soliciten cualquiera de sus integrantes.
- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al Municipio, ya sean estas federales, estatales o municipales.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representante del ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y renovar a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Cuidar que los órganos administrativos se integran y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus tareas.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

- Someter al ejecutivo estatal, a nombre del ayuntamiento la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano y las Declaraciones de Provisiones, Usos, Reservas y destinos de Areas y Predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del Municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del Municipio por más de quince días.
- Informar al ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.

Así como todas las demás facultades que le otorguen las leyes y reglamentos.

#### Facultades del Síndico:

El segundo miembro del ayuntamiento, en orden de importancia, es el síndico procurador municipal ó síndicos municipales, cuando existe más de uno. Es responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y, procurar los intereses municipales.

Entre las principales facultades y obligaciones del mismo, destacan las siguientes:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los legítimos en que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y afirmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso Local la cuenta pública municipal.

- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agente del ministerio público en los municipios donde no exista ésta, o como auxiliar de estas funciones en caso de que no se encuentre presente y en los casos de extrema urgencia.

Así como las demás que le otorguen las leyes y reglamentos correspondientes a sus funciones.

#### Facultades de los regidores:

Finalmente se encuentran los regidores que también asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero, al fomentar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno y segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de la actividad pública que afectan y determinan la vida municipal, señaladas en la ley orgánica municipal respectiva.

Las obligaciones que tienen los regidores al integrar el ayuntamiento, es decir, al formar parte del plano son, según al análisis afectado, las siguientes:



- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de los resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los casos de la administración que les encomienda el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que haya sido electo.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.

Así como las demás que prevengan las leyes y reglamentos correspondientes de la materia.

En el otro plano, es decir, cuando los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública, la ley orgánica municipal, además de indicar la cantidad y el tipo de comisiones, establece las facultades de éstas.

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro Estado. Esto quiere decir que tampoco en este

aspecto hay homogeneidad en cuanto al número y características de esta forma de división de funciones propias del gobierno municipal; sin embargo, se pueden señalar entre las comisiones más comunes, las siguientes:

- Gobernación;
- Hacienda municipal;
- Educación pública y cultural;
- Salud pública;
- Ecología;
- Asistencia social;
- Obras públicas;
- Agricultura y ganadería;
- Seguridad pública;
- Recreación, turismo y deportes;
- Servicios públicos.

Cabe destacar que no todas estas comisiones existen en un solo Municipio. De las 31 leyes orgánicas municipales, se extrajeron las que son más comunes, pero es muy importante dejar claro que hay comisiones que se encuentran funcionando en la mayor parte de los municipios, independientemente de las características económicas, financieras y administrativas o del grado de desarrollo que tengan. Estas comisiones son las de Gobernación, Hacienda, Educación Pública y Cultural, Salud Pública, Obras Públicas, Seguridad Pública y de Servicios Públicos.

Ahora bien, es precisante de las características económicas, financieras y administrativas, de las que depende la existencia o no de una determinada comisión. Así por ejemplo, en los municipios rurales o semiurbanos cuya actividad económica principal es la agricultura y ganadería, que atienda a nivel local los asuntos relacionados con esta actividad. Por el contrario, en los municipios rurales de la sierra de Oaxaca o Guerrero, es poco factible la existencia de comisiones encargadas de atender asuntos relacionados con la industria o la pesca, ya que es evidente que estas actividades son inexistentes o con muy poca posibilidad de desarrollo en dichas comunidades.

Esta situación nos permite afirmar que hay una relación directa entre el tipo de Municipio y las responsabilidades del ayuntamiento, que se reflejan en una primera instancia a través de las comisiones. A reserva de que más adelante se establezca una tipología municipal, se requiere señalar que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, lo que condicionan el número de comisiones y las características de ellas, y esos mismos factores, son los que definen o limitan la política a seguir.

Así mismo, puede ser que no exista una comisión con alguno de los títulos señalados con anterioridad, pero que el fondo atienda al mismo tipo de asuntos, o bien, que existan otras comisiones a través de las cuales se realiza el trabajo de alguna de las descritas. Por ejemplo, hay municipios en los que no existe comisión de servicios públicos. sin

embargo, se sustituye por comisiones de agua potable, alcantarillado, rastro y panteones, alumbrado público, de mercados, etcétera, es decir, se atiende a los servicios públicos básicos a través de varias comisiones que vigilan la problemática de un servicio específico. Este fenómeno también se encuentra estrechamente ligado a las circunstancias reales que prevalecen en el Municipio y que determinan la composición y funcionamiento del ayuntamiento.

El impulso y la promoción de alguna actividad por parte del gobierno federal o estatal, a causa de la instrumentación de algún político en particular, origina la creación de comisiones para su atención en la localidad; tal es el caso, por ejemplo, de la asistencia social, la ecología, y otras.

Ahora bien, si el Municipio tiene como origen y fin la asociación de vecindad debe buscar su fortaleza, debe encontrar la forma de optimizar la organización, de canalizar adecuadamente sus esfuerzos y evitar que se pierdan o dispersen, respecto de lo cual no queda fuera la política y la demagogia.

Dentro de las formas de organización de la participación popular, destacan los Consejos de Colaboración, mismos que en algunos estados se denominan Juntas Cívicas, los cuales agrupan en su seno a los vecinos, aunque también hay otra alternativa que son los denominados Consejos de Planeación de Desarrollo, en donde se agrupan a los dirigentes de los organismos representativos de la comunidad y que tienen como finalidad planear las acciones que se

empresan para mejorar la vida humana en el Municipio. No debemos confundirlos con los Consejos Municipales, los cuales sólo funcionan excepcionalmente en sustitución de un ayuntamiento cuando éste desaparece o no se integra, los consejos Municipales son nombrados por la Legislatura en tanto se convoca a elecciones para designar ayuntamiento, esto es, son temporales, además de que el Consejo citado tiene las mismas atribuciones de los ayuntamientos.

Así mismo se tiene el organismo denominado Consejo de Planeación y Desarrollo, el cual es un organismo auxiliar del ayuntamiento en la planeación y programación del desarrollo municipal, y que es utilizado y regulado en los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guerrero, Chihuahua, Morelos, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

De igual forma se tiene que los Consejos de Colaboración Municipal se encuentran previstos por las leyes de Campeche y México como órganos de promoción y gestión social; en Aguascalientes se contemplan como organismos de representación y coordinación de los particulares para colaborar con las autoridades. También contemplan estos organismos los estados de Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Baja California Sur, San Luis Potosí, Tamaulipas, Querétaro, Quintana Roo, Guerrero, Coahuila y Zacatecas. En el estado de México como en el de Hidalgo, se prevé que en cada Municipio se establecerán uno o varios, según sea requerido y que en su organización, funcionamiento y supervisión sólo intervendrá la autoridad municipal.

Por otra parte, cabe mencionar que los estados de Durango, Guanajuato, Chiapas, Baja California, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Puebla no regulan los organismos de participación popular.

Es importante destacar que el Municipio es una persona colectiva de derecho público, por lo tanto goza de libertad, esto se puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, asimismo puede escoger los medios lícitos para ellos, sus fines pueden ser entre otros realizar obra pública, o bien fomentar actividades culturales, educativas o deportivas; los medios que tiene son materiales, humanos y financieros; el instrumento que sirve para manifestar su voluntad es el ayuntamiento, a través de él la colectividad manifiesta que fines se han señalado, cuales son prioritarios, así mismo los medios a utilizar.

La libertad municipal implica que el Municipio no está constreñido, sujeto a algo o a alguien, salvo a la ley que puede escoger sin restricciones sus fines; por ejemplo, si un Municipio hay dos necesidades sentidas y sólo hay recursos para solucionar una, el Municipio deberá y puede inclinarse a resolver la que él quiera y también puede escoger, en ejercicio de su libertad, los medios que considere idóneos para alcanzar sus fines.

No hay que olvidar, que el Ayuntamiento, como un nivel de gobierno, su política, con independencia de que se vea limitada o no por fuerzas externas o ajenas al mismo, tiene transcendencia en el interior del propio Municipio así como fuera del mismo y, si las

instituciones jurídicas son fundadas realmente en el bienestar común, no será uno solo –como lo es el presidente municipal-, quien luche y procure tal bienestar ante los demás, ni tampoco un cuerpo colegiado desorientado o carente de los medios necesarios para lograr los fines pretendidos –como lo es el Ayuntamiento-, sino que será la voz del pueblo la que hable y responda siempre.

“El nuevo federalismo pretende crear mayores espacios de participación política en los Estados, donde el conjunto de las comunidades contribuya más a la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas de la propia entidad y de su comunidad, teniendo como propósito fundamental que tanto los estados como los municipios cuentan con atribuciones más amplias para poder llevar a cabo los programas prioritarios de desarrollo y, como consecuencia exista una mejor distribución de los recursos entre los entes gubernamentales.”<sup>32</sup>

## 5.- PRESENCIA DEL MUNICIPIO DESDE LA PERPECTIVA ECONOMICA.

En el Municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida tanto social, familiar y económica, lo que le da una mayor importancia,

<sup>32</sup> Cazares Acosta y Otros. EL MUNICIPIO EN MEXICO.-Zarzosa Escobedo Jose Antonio. tema “El nuevo federalismo y la autonomía municipal un enfoque hacendario”. Archivo General de la Nación Centro Nacional de Desarrollo Municipal Secretaría de Gobernación, Dirección de Publicaciones y Difusión. Mexico 1996. Op 112

entendiendo a este como una colectividad organizada e independiente en su jerarquía como congregación, villa, pueblo o ciudad que en otros términos constituyen el Municipio en sus dos características urbano rural.

Como uno de los antecedentes tenemos que del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro, es importante la parte que dedicó al Municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse la institución del Municipio en México. De lo cual se puede destacar, que el Municipio independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre; conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes.

La cuestión más discutida del constituyente de 1917 fue la relativa a la hacienda municipal y lamentablemente por cansancio y falta de tiempo, así como por falta de una visión esmerada, se dejó sin resolver satisfactoriamente, aunque sí se hizo sólo para salir de paso, por esa razón quedó latente la necesidad.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, en su texto vigente, establece:



**"FRACCIÓN IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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 esas contribuciones.

b) Las participantes federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de las 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 a sus ingresos disponibles”

Ahora bien, es importante enfatizar que con la reforma habida en 1983, al artículo 115 de la Constitución Federal, quedaron plasmados los siguientes principios en la Fracción IV, y son:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan;
- Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso;
- Las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras;
- Así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
- 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;
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones referidas, ni concederán exenciones en relación a las mismas ni tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Solo los bienes de 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, y;
- Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Como es de observarse el aspecto económico es trascendental, para que el cambio político también pueda darse, con seriedad con la que debe ser tomado un nivel de gobierno como el Gobierno Municipal.

Por ello la legislación fundamental, como es la que se establece tanto en la Constitución Federal como en las Constituciones de los estados, es muy importante, cuando tocan aspectos de interés, como lo es la Hacienda Municipal; ahora veamos las atribuciones en Materia Hacendaria Municipal que establecen las Constituciones Locales a su Legislatura:

- Decretar las contribuciones necesarias para el Municipio.
- Determinar las participaciones que correspondan al Municipio en los impuestos federales y estatales.
- Examinar las cuentas públicas que mensualmente debe presentarle el Ayuntamiento (Aguascalientes).
- Desafectar los bienes destinados a un servicio público o al uso común de los municipios.

Aprobar o autorizar en su caso a los ayuntamientos, si procede:

- 1.-La contratación de obras y servicios públicos que hagan los ayuntamientos cuando produzcan obligaciones que excedan la duración del ayuntamiento contratante

- 2.- La enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso fiscal que forman la hacienda municipal.
- 3.- La transmisión en forma gratuita o donación de la propiedad, uso o usufructo de los bienes propiedad del Municipio.
- 4.- Las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, o sus prórrogas y cancelaciones.
- 5.- La celebración de convenios con la Federación, Estado, personas físicas o morales y de coordinación con otros municipios.

Debido al esquema de coordinación que el ámbito fiscal existe, la fuente más importante de la que perciben recursos los municipios es aquella conformada por las participaciones derivadas de impuestos federales.

En este apartado es pertinente hacer alusión a los llamados Auxilios de la Federación.

Ante la endeble economía municipal, agobiada por la absorción federal y la escasez de fuentes de producción locales, la propia federación ha tenido que establecer un sistema de auxilios para la ejecución de obras materiales en los municipios de la república.

Este sistema de auxilios se ha establecido a base de crédito o por colaboración entre la federación, los estados y los municipios.

- El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que otorga créditos para obras materiales, como son mercados, rastros etc.
- El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que financia la edificación de aulas escolares.
- La Secretaría de Recursos Hidráulicos, que financian la introducción de agua potable
- La Comisión Federal de Electricidad, que financia la introducción de energía eléctrica.
- La Secretaría de Obras Públicas, que financia la construcción de caminos vecinales.
- La Secretaría de Patrimonio Nacional a través de las juntas federales de mejora materiales.

El crédito que la federación otorga a los municipios constituye la única forma en que la mayoría de éstos pueden realizar obras públicas necesarias para el progreso de las localidades del país.

Sin embargo, cabe advertir que el uso de crédito, en materia municipal, es un elemento necesario para la organización financiera de la propia municipalidad; no puede negársele al Municipio el beneficio del crédito municipal para sus servicios públicos.

En suma, tanto la situación fiscal de las municipalidades como la canalización del crédito, sobre todo para obras productivas, deben brindar la garantía de que el Municipio pueda realizar toda su actividad administrativa, tendiente a dar satisfacción adecuada a las

necesidades locales, cumpliéndose así sus funciones en relación con los servicios públicos municipales, en materia política y gubernativa, en la propia materia hacendaria y en materia de acción cívica.

Por lo que respecta a los empréstitos u obligaciones de los municipios, por su propia naturaleza y los riesgos que implica, es la ley fundamental limita a tales niveles de gobierno, a contraerlos siempre y cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Por empréstito debe entenderse como un préstamo que toma el Estado o entidad, dividido en títulos negociables, llamados generalmente obligaciones, o bien, entendido de otra manera, como contrato en virtud del cual una persona física u jurídica participa en la financiación de una empresa u organismo público a cambio de una rentabilidad fija y periódica y con la promesa de serle devuelto el importe de esta participación al cabo de un periodo de tiempo.

El artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“ARTICULO 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

.....

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

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

No obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al Municipio, su parte total es la relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

Como se ha visto el aspecto económico va de la mano con el aspecto político y el administrativo. El político porque no se puede prometer lo que no se puede hacer o cumplir, ni tampoco se puede legislar o prevenir por las leyes de cualquier rango aquello es una utopía, ya que deviene en utopía cuando se trata de precepto legal no aplicable o que no se quiere aplicar cabalmente por uno u otro interés de tipo político, y el administrativo, porque el Municipio como nivel de gobierno tiene la finalidad realizar las tareas permanentes de interés



general, tendientes a satisfacer necesidades colectivas, para la cual se necesitan los recursos económicos para su consecución.

La actividad administrativa, se puede observar desde dos aspectos:

- Desde el punto de vista orgánico la administración es el conjunto de órganos dependientes del poder ejecutivo que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas. Desde esta perspectiva podemos clasificar a la administración pública en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.
- La administración vista como una actividad toda vez que, administrar es realizar una serie de actos, tareas y operaciones.

La administración es la actividad que realizan los órganos del Poder Ejecutivo. La administración es una serie de actos ordenados y concatenados, esto es, un proceso con fin específico

Subsumiendo los dos conceptos, podemos señalar que la Administración Pública es proceso que realizan los órganos Federales, Estatales y Municipales, según sea el caso para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para la satisfacción de un número cada vez más elevado de necesidades colectivas.

La estructura de la administración pública varía de un Municipio a otro de acuerdo fundamentalmente a la capacidad económica del Municipio, así los grandes tienen su organización integrada por secretarías o departamentos; los medianos se organizan en direcciones o unidades y los pequeños sólo cuentan con secretario, tesorero, y comandante de la policía. Aunque su estructura varía también de un lugar a otro y de acuerdo a la situación política imperante a nivel nacional y a nivel local. Por lo que nos damos que el Municipio también necesita apoyo de la federación y de la entidad federativa correspondiente, no sólo políticamente sino también económicamente, para dar seguridad jurídica a la institución del Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Como ya se ha dicho en el punto 4 de este capítulo, el Municipio es de una persona colectiva de derecho público, por lo tanto goza libertad, esto es puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que señalan las leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para ellos, sus fines pueden ser entre otros realizar obra pública, o bien fomentar actividades culturales, educativas o deportivas; los medios que tiene son los materiales, humanos y financieros.

La constitución Federal en su artículo 115 también prevé el reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios, ello para poder realizar los actos que son de su competencia, de tal manera que

puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

Incluso también prevé que no habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, lo que corrobora aún más la competencia municipal para poder realizar los actos que son de su competencia, sin la intervención de instituciones o autoridades ajenas a sus fines y para poder manejar libremente su patrimonio, de acuerdo a sus necesidades de la comunidad.

Por lo que el Municipio está considerando como persona jurídica administrativa de Derecho Público, con organización político-administrativa dotada de autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio, y que tiene la capacidad de obtener el patrimonio necesario para cumplir con sus fines.

"Como es sabido, los municipios no cuentan con potestad tributaria, por lo que habrán de conformarse sólo con ejercer la competencia tributaria; es decir con aplicar las leyes que les aprueban los Congresos locales para proveerse de recursos públicos.

No obstante que la propia Constitución establece la libertad de los municipios, no podemos hablar de que realmente son autónomos, ya que no cuentan con las características cabales de un ente autónomo, sino que la mayoría de los actos que se realizan para cumplir con sus cometidos se refleja una dependencia en mayor o menor grado de los

gobiernos locales, principalmente del Poder Legislativo, y en ocasiones se manifiestan una relación de dependencia directa del gobierno federal, en la que los gobiernos estatales en poco o nada intervienen".<sup>33</sup>

Por otro lado, el artículo 124 de la Constitución General de la República establece:

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

Los estados tienen la facultad de establecer todas las contribuciones necesarias para cumplir con su gasto, al igual que la Federación, con excepción de las facultades exclusivas de esta última y las prohibiciones y limitaciones que la Constitución establece a los propios estados. Por lo tanto, todas las acciones o actividades que los estados pueden gravar, al igual que los municipios, son concurrentes con la Federación.

Para armonizar el ejercicio de las atribuciones y limitaciones constitucionales en materia tributaria surge el Sistema Nacional de Coordinación fiscal, cuyo objetivo es evitar la doble o triple imposición sobre una misma actividad, tratando, al mismo tiempo, que cualquiera

---

<sup>33</sup> Cazares Acosta y Otros Ob Cit Pp 113 y 114

de las tres instancias gubernamentales obtenga los recursos necesarios para cumplir con sus fines; es decir que se crean gravámenes en un solo nivel de gobierno, de los cuales las otras instancias obtendrán parte de la recaudación por medio de participaciones.

“Es por ello que ahora hablamos de un federalismo fiscal que tiende a transformarse en un federalismo hacendario en el que darán a plenitud los espacios de participación de cada nivel de gobierno, respetándose los ámbitos y atribuciones que a cada uno competen y concertándose a ese esquema de las libertades el ejercicio de sus respectivas atribuciones. Esto nos ha acercado hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, del cual se están apenas sentando las bases. Esto, sin duda, es un reflejo de los logros del nuevo federalismo mexicano.

Este contexto resulta interesante identificar las funciones o el papel que el Municipio deberá desempeñar.

Es evidente que nuestra Federación es de estados y no de municipios, de tal manera que los agentes que participan activamente en los procesos de concertación del proyecto nacional que se plasma en la Ley Suprema son los gobiernos federal y estatales, sin que el Municipio tenga injerencia en ellos, en sentido formal. La intervención

que en el ámbito informal tienen los municipios estos procesos no lo hace parte del Pacto Federal"<sup>34</sup>

Si se toma en cuenta lo que el artículo 124 de la Constitución Federal contempla, debemos de estar en el entendido de lo contrario a lo manifestado en el párrafo anterior, la Federación es de estados y municipios en los procesos de concertación del proyecto nacional que se plasma en la Ley Fundamental, si lo hace parte, en sentido formal y material, del Pacto Federal. De lo anterior, con posterioridad, en el capítulo siguiente profundizaremos más.

Otro de los puntos importantes de el fortalecimiento económico de los municipios para el logro de sus fines, como lo es primordialmente la prestación de los servicios públicos a su cargo, es el de la coordinación y asociación, para la más eficaz prestación de los mismos. Lo que depende como claramente se puede evidenciar, de la capacidad económica de los municipios; como desprende del estudio integral de la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna. Fracción de la cual se transcribe enseguida el último párrafo.

#### FRACCIÓN II....

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con su sujeción a la ley, podrán coordinarse para la

---

<sup>34</sup> Cazares Acosta y Otros. Ob. Cit. Pp 116 y 117

más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

Por ello, la coordinación, ya sea del Municipio con uno o más municipios, del Municipio con el Estado o con la Federación, a fin de cuentas, será para la más eficaz prestación de servicios públicos que le corresponda al mismo, para satisfacer las necesidades de la colectividad, y que es el rubro en el que se reflejará siempre la capacidad económica que tiene tal o cual Municipio. Ya que incluso, de acuerdo a la propia naturaleza municipal, en el aspecto político y administrativo también reflejará siempre la capacidad económica de un Municipio, ya que por ser un nivel de gobierno más cercano a los vecinos, deberá corresponder siempre con apoyo materializado en hechos y no ideales o hechos virtuales.

Se afirma, con razón, que la autonomía económica es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: el político y el administrativo.

## CAPITULO TERCERO

### NECESIDAD DE LA AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL PARA EL EJERCICIO PLENO DEL FEDERALISMO.

#### 1. - LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO.

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permiten cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las leyes locales.

Anteriormente los ingresos que correspondían a los municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejándose a las Legislaturas de los Estados determinar cuáles eran esos ingresos. Afortunadamente las reformas al artículo 115 constitucional del año 1983 y 1987, recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyen un verdadero avance puesto que, por virtud de ellas, se establece claramente cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la Hacienda Municipal.

Estas reformas a juicio de este estudiante de derecho, tienden a garantizar la autonomía económica del Municipio, que es indispensable para el desarrollo nacional.



“La Constitución utiliza la expresión MUNICIPIO LIBRE en el artículo 115, laque debe interpretarse principalmente como autonomía; en el ámbito administrativo tal autonomía del Municipio es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:

- A) La necesidad política de que existe un solo poder soberano dentro del estado nacional.
- B) La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos Estatales o Municipales.
- C) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que de que sean los Estados los que legislen en lo interno, incluyendo desde luego lo municipal.
- D) La existencia ahora ya prevista en la Constitución, de que suscriban los llamados convenios de coordinación, dichos con gobiernos del Estado y federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
- E) De manera fundamental, la penuria económica en laque vive la mayoría de los municipios, por falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que debe prestar a la colectividad. Esta situación de finanzas inadecuadas, denuncias en el Congreso Constituyente de 1917, no es privativa de México.

El Municipio tiene como principal característica la autonomía, tanto respecto de la administración federal como la de la administración local tiene trascendencia política, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben de existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central federal, ni con el gobierno del Estado (Entidad federativa)."<sup>35</sup>

Los neomunicipalistas olvidaron que dentro de un Estado Federal como el nuestro, no cabe la descentralización municipal dentro del ámbito político constitucional, sino solamente en la vertiente administrativa. Precisamente la doctrina señala, que el Estado federal, las relaciones entre niveles de gobierno federación, estados y municipios son de autonomía entre sí. No puede haber, en la Federación Nacional, estados descentralizados ni municipios descentralizados.

Tal cosa sólo podía suceder dentro de un Estado de tipo unitario central. En cambio, en la Federación existen estados soberanos y municipios autónomos. Esto quiere decir que desde el punto de vista político no puede haber descentralización Municipal dentro del Estado Federal, solamente puede haber descentralización administrativa.

---

<sup>35</sup> Martínez Morales Rafael "Derecho Administrativo Primer Curso"  
Colección Textos jurídicos Universitarios. Segunda Edición Ed. Harla. México  
1995. P. 245

La descentralización aplicada al Municipio, ha motivado a situaciones confusas en lo que respecta a la doctrina municipal mexicana, por lo tanto no se puede hablar de descentralización Municipal en sistema federal, como un régimen especial de los poderes estatales y municipales frente a los poderes federales.

En un Estado de estructura federal se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que, en tanto que, en un Estado de estructura central y al margen de la libertad, es conseguida por los causes de la descentralización.

En la descentralización administrativa el poder central y su integración política federal, los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participando en la voluntad de éste y su competencia no es derivada como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario, es originaria; en igual forma en la integración político federal, los municipios participan en el poder, originalmente por su naturaleza jurídica de ser entes autónomos, o sea que su competencia no es derivada sino al contrario.

Es pernitante hacer referencia a lo que establecen los artículos 39,40,41, y115 de la Constitución Federal, veamos:

“ ARTICULO 39. - La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de

este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“ARTICULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según sus principios de esta ley fundamental”.

“ARTICULO 41.,PARRAFO PRIMERO.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“ARTICULO 115, PARRAFO PRIMERO.- Los Estados adoptarán, 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...”

Por lo tanto, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte de la federación, es decir, los Estados, adoptarán como base su organización política y administrativa y su división territorial, AL MUNICIPIO LIBRE, al frente del cual habrá un Ayuntamiento Electo mediante sufragio universal. Lo que ubica al Municipio dentro del Sistema Federal de Gobierno.

Lo anterior significa que el Estado mexicano está dividido territorialmente y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios, lo que lleva a anticipar, como se ha visto, que existen tres niveles de gobierno que son el Federal, el Local y el Municipal, sin que ello signifique que los estados miembros de la Federación surgieron por la suma de municipios que hubiesen decidido confederarse.

El municipio existe en la mayoría de los países aunque con distintas características particulares y pueden recibir otros nombres como Comuna, Burgo, Condado. Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralizados.

Tratándose de cualquier denominación o tipo de Estado el Municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía. Lo anterior considerado que la naturaleza jurídica del Municipio sólo puede ser una en el Estado mexicano, pues en el derecho comparado es donde podrá profundizarse al respecto.

Cabe enfatizar, como se ha visto en el punto 2 del Capítulo segundo de este trabajo, que trata sobre la Naturaleza Jurídica del Municipio, que, para poder entender dicha Naturaleza Jurídica es necesario conocer bien al municipio y la función que le tiene encomendada el pueblo mexicano; institución jurídica que representa un nivel de gobierno, el más dinámico, el más cercano al gobernado, en donde se regulan estructuras de vecindad, en donde se da forma una asociación solidaria que genera el autogobierno (basado en la autonomía o libertad de gobernarse conforme a sus propias leyes y atribuciones que le da un régimen u orden jurídico superior). Por lo que para corroborarse y sostenerse la autonomía municipal en el Sistema de Gobierno Mexicano, se debe tomar en cuenta también, que el Municipio no es parte del Poder Ejecutivo Federal ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos; el Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia; el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no solo administrativa (dentro de una circunscripción territorial determinada), y que el municipio nace con la carta Fundamental del Estado, y que las Entidades Federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y

administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio por lo tanto deben hacerlo con base al mismo.

Por lo que sí nuestro sistema de gobierno mexicano se fundamenta en la Constitución Federal, en la que se contemplan los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal (artículos 40 y 115 constitucionales); es evidente que de manera directa se reconoce a la federación y las entidades federativas como entes soberanos, y al Municipio, dada su propia naturaleza jurídica, COMO ENTIDAD AUTONOMA lo cual, de acuerdo a lo ya analizado con anterioridad, el reconocimiento que le da el pueblo mexicano como poder público autónomo -al municipio-, sin relegarlo a la descentralización administrativa solamente; lo que está además de acuerdo con lo establecido por el artículo 39 de la Carta Magna, que señala que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. Considerado esto último, nos permite sostener, que tampoco es factible hablar de una descentralización política, ya que si la Constitución Federal sustituye el concepto autonomía por el de libertad (art. 115) al hacer referencia al Municipio Libre, " tal término recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto AUTONOMIA y todavía va más allá, esto es más rico y más completo"<sup>36</sup>

Por lo que de la libertad a que se hace alusión contempla todos los rubros, como son el administrativo, político, económico, social, etcétera, y tal libertad es la que dota de vida al Municipio o Comunidad

<sup>36</sup> Robles Martínez Reynaldo Ob. Cit. Pp 172 y 173

Vecinal, cuyas necesidades, fines y medios para lograrlos dependen de la fuerza de tal vida, debiendo dejar a un lado la subordinación y la dependencia de los otros dos niveles de gobierno. Debe aclararse que la libertad del Municipio, "no implica que este sea independiente, ya que ésta inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal, pero sin que ninguno de esos dos ordenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la Libertad del Municipio desde el punto de vista que no está sometido ni al poder federal ni al poder estatal, que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya seas federal o estatal!"<sup>37</sup>

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, se puede analizar en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política, b) autonomía administrativa y c) autonomía financiera.

Las fracciones I y VIII párrafo primero, establecen las bases normativas para apreciar el aspecto de la autonomía política municipal.

Las fracciones II, III, V, VI, VII, y VIII, párrafo segundo, establecen las bases normativas para apreciar el aspecto de la autonomía administrativa municipal.

---

<sup>37</sup> Idem



Y la fracción IV, establece las bases normativas para apreciar el aspecto de LA AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL.

Como características del Municipio se señala en autonomía tanto respecto de la administración federal como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento, a más de que no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración federal ni con el gobierno de la entidad federativa.

Pues bien, el Municipio, reconocido por el Constituyente de 1917 como un ente que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, con personal jurídica y patrimonio propio, para el cumplimiento y ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, cuenta con un órgano de gobierno y administración previsto en la propia norma constitucional que es el Ayuntamiento, cuya integración, como se dijo, se lleva a cabo por elección popular directa de sus miembros: presidente municipal, regidores y síndicos. Excepcionalmente la administración de un Municipio, por disposición expresa del artículo 115 constitucional, puede recaer en un consejo municipal.

Relacionado con la fracción IV del dispositivo legal en comento (art. 115 constitucional), inciso a) párrafo segundo establece que los

municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones a su favor. Es evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante y trascendente, con respeto a su autonomía, habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el plano manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

Así mismo también tomando en cuenta el aspecto económico, la fracción IV del artículo pluricitado, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos las harán las legislaturas de los estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales del proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; frecuentemente sucedía que las legislaturas modifican a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es garantía más a la autonomía financiera del municipio.

Aunque cabe destacar que la autonomía económica la autonomía política y administrativa, se encuentran unidas y relacionadas a la vez, y una con otra son el sustento de sí mismas. Pero no debemos olvidar que LA AUTONOMIA ECONOMICA se encuentra jerárquicamente en primer lugar de importancia, como lo hemos visto y lo seguiremos viendo a lo largo del estudio que se hace en esta tesis profesional.

Por lo que, el reconocimiento del Municipio Libre (bien dicho de la Autonomía Municipal), con derecho a ser administrativo por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su Hacienda, nos lleva a reiterar lo ya comentado en este trabajo de investigación, que el Municipio es un nivel de gobierno al lado del gobierno estatal y el gobierno federal; pero es pertinente aclarar que es en línea decentente el último nivel de gobierno o bien el tercero, ya que en primer lugar se encuentra el federal y en segundo el estatal, además, el gobierno federal y estatal, tienen división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial (arts. 49,50, 80, y 94 de la Constitución Federal); y, esto fortalece y corrobora la autonomía municipal porque al lado de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de las entidades federativas y de la federación, no es un cuarto poder 'el Municipio', sino que es la base de la división territorial y la organización democrática y política, en que los aludidos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) descansan, Municipios que a su vez son la fortaleza del régimen interior de los Estados, más no un cuarto poder; ya que el Municipio o los ayuntamientos son una forma de gobernar, o sea, una forma de gobierno que goza de los principios de: representación popular, republicano, democrático y de unidad con la federación

En efecto, los estados también gozan de estos principios de: representación, popular, republicano, democrático y de unidad con la federación, y claro, la federación o el gobierno federal goza también de tales principios, con la diferencia de que es la federación "la unidad del sistema de gobierno mexicano".

El hecho de señalar que el Municipal es el último nivel o que, queda cada en tercer lugar, sólo es el grado de la competencia y jurisdicción que abarca como nivel de gobierno, ya que los tres niveles de gobierno en grado de importancia son iguales en el Sistema de Gobierno Mexicano.

### 1.1. -SU IMPORTANCIA A NIVEL ESTATAL Y FEDERAL.

El municipio no es sólo una forma de organización o fundamento que puede ser estudiado en aspectos aislados y transitorios del régimen edilicio, si no que es una forma real, esencial e irremplazable de lo que nuestro sistema de organización Socio-Político significa la municipalidad y con esto establece el grado de interrelación entre estado y Municipio, es decir, entre los poderes del Estado y el poder municipal dentro de la estructura fundamental de la nación.

El fundamento jurídico que da razón de ser al presente análisis, para poder establecer, observar o derivar la importancia de la autonomía

municipal a nivel estatal y a nivel federal, -y por la- finalidad del presente trabajo de tesis profesional-, dentro del marco o teniendo como referencia el punto fundamental de la AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL, lo es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para lo cual se hace una breve reseña histórica del precepto y de los fines que persigue, atendiendo a la propia y especial naturaleza de los municipios.

La trayectoria del artículo en mención en nuestra vigente Constitución, ha tenido nueve reformas, de las cuales se podrá decir que la más importante, atento el principio de libertad municipal, es la octava que tuvo lugar el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la que se resalta la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios. La materia de esta reforma que importa destacar se sustenta en los siguientes puntos esenciales:

- 1) Las Legislatura Locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, en los casos de ley local lo prevenga. Asimismo, se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
  
- 2) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el Estado, a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionada con la administración de sus contribuciones.

- 3) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
- 4) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, en la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
- 5) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Conforme al texto actual del artículo 115 referido, que se puede considerar que su estructura está integrada por disposiciones divididas en tres aspectos fundamentales: las que regulan las relaciones Federación-Municipios; las que regulan las relaciones Estado-Municipios; y las que regulan atribuciones exclusivas de los municipios.

- A) En cuanto al contenido de las disposiciones que establecen las relaciones Federación Municipios, si bien es cierto que en sentido amplio podría mencionarse que es todo el contenido del artículo 115, por tratarse de una regulación de carácter federal, en sentido

estricto cabe mencionar únicamente aquellas que expresan una prescripción a obedecer en acatamiento al Pacto Federal:

- a) El contenido de la fracción II, que determina que " Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a ley.". Asimismo, se menciona que los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos (bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general), esto es, con sujeción a las bases normativas que deberán expedir las Legislaturas de los Estados.
  
- b) La fracción III contiene el catálogo de los servicios públicos que de manera obligatoria deberá prestar el Municipio, y en caso del concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.
  
- c) La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del Municipio como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas de los Estados establecen a su favor, destacándose: las contribuciones fijadas por las legislaturas de los Estados sobre propiedad inmobiliaria, las participaciones cubiertas por la Federación a los Municipios, en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las Legislaturas de los Estados; y, por último, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Cabe señalar que los municipios podrán

celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas. Por otra parte, el texto constitucional es preciso al señalar que 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. A mayor abundamiento, establece que tampoco lo harán las leyes federales.

- d) La fracción VI establece facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano para el caso de las conurbaciones.
- e) La fracción VII contiene la ya referida situación de que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

B. En cuanto a la relación Estado-Municipio, el artículo 115 establece tajantemente que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Como base de su división territorial y de su organización administrativa existe el Municipio libre bajo las siguientes reglas:



- a) En la fracción I se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una Legislatura Local para suspender los Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia
  
- b) La fracción II menciona la posibilidad de que la Legislatura Estatal realice una función de elección cuando, desaparecido un Ayuntamiento, ante la renuncia o falta de sus miembros, o bien por la imposibilidad de celebrarse nuevas elecciones, para lo cual designará entre vecinos a los Consejos Municipales para concluir el periodo correspondiente.
  
- c) La fracción III contempla la situación del concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
  
- d) En la fracción IV se estipula que las Legislaturas Locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.
  
- e) La obligatoriedad para que las leyes de los Estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de

los Ayuntamientos de todos los municipios, se encuentra prevista la fracción VIII.

- f) El último párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, regirán por la legislación estatal que expida con base en el artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

C. Por último, se incluyen como facultades propias del Municipio las contenidas en:

- a) La fracción I, la cual menciona que cada Municipio será administrativo por un Ayuntamiento de elección popular directa sin intermediario alguno entre éste y el Gobierno del Estado.
- b) La fracción II que destaca la personalidad jurídica y el patrimonio del Municipio, así como la facultad reglamentaria del mismo.
- c) La fracción III que contempla los servicios públicos a cargo del Municipio, así como la potestad de asociación con otros municipios, para dentro del marco de la coordinación se realice una eficaz prestación de servicios.
- d) La fracción IV consigna la administración libre de la Hacienda Municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, sobre todo considerando como base la propiedad

inmobiliaria. Se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración fiscal.

- e) La fracción V, que se refiere a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología.

Ahora bien, una de las finalidades del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política que organiza una necesidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

El Municipio como ente autárquico territorial, se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir y existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un Poder central.

El Municipio como poder, se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de Poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer. El Municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal.

Atento todo lo anterior, como se ha visto, hemos precisado en la forma señalada: los antecedentes del precepto fundamental citado; elementos en que se sustenta el principio de libertad municipal introducido mediante reforma de mil novecientos ochenta y tres; contenido del texto constitucional vigente y su clasificación; y la naturaleza propia de la figura del Municipio.

Es importante destacar que la autonomía municipal, se debe de dar no sólo en el ámbito económico, reflejado en la fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna, sino en todos los demás ámbitos en los cuales se desenvuelve la vida municipal y también de manera plena, abarcando con ello, las demás fracciones de dicho precepto constitucional en comento. Con lo anterior se pretende dejar claro, que la economía o la actividad financiera del Municipio, se relaciona irremediabilmente, con cualquier otro aspecto o actividad del Municipio, como puede ser el cargo u obligación de los municipios para la prestación del servicio público de Seguridad Pública y Tránsito, actividad que independientemente de su importancia y finalidad dentro de la esfera municipal (prevista en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal), también requiere que se respete la autonomía municipal, así como requiere de recursos económicos necesarios para tal fin.

Las materias de seguridad pública y tránsito están reservadas por el inciso h) de la fracción III precitada al ámbito municipal con las excepciones, en primer lugar, de los casos en que "fuere necesario y lo determinen las leyes" en que podrá tener intervención el Gobierno Estatal, lo que se deriva del párrafo primero de la fracción citada; y, en segundo, cuando tratándose de la residencia habitual o transitoria del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los Estados a ellos corresponda el mando de la fuerza pública, lo que deriva de la reserva que en este aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata.

Es de observarse que el Organo Revisor de la Constitución pretendió, a través de la reforma al multicitado artículo 115 constitucional, promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitucionalismo mexicano, de ahí que las facultades establecidas en la fracción III del artículo 115 constitucional entre ellas las de seguridad pública y tránsito, corresponden en primera instancia al Municipio así como que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuere necesario, se podrá establecer el concurso de los Estados en esta materia. Esta interpretación histórica y causal teleológica se ve fortalecida por la gramatical. En efecto, el precepto en análisis señala que los servicios públicos que enumera serán prestados por el Municipio y sólo en los casos que fuere necesario, las leyes establecerán la participación del Gobierno Estatal. De esta forma, las materias de seguridad pública y

tránsito se encuentran reservadas por la Constitución a los Municipios y sólo en los casos en que fuera necesario la Legislatura Local está facultada para establecer el concurso del Gobierno del Estado. Lo anterior significa que las materias que la Constitución Federal reserva a los Municipios podrían encomendarse a los Estados, pero ello tendría dos condiciones: que se estableciera en la ley y que ello sólo podría ocurrir cuando fuera necesario.

Queda claro que la labor del Poder Revisor de la Constitución se ha encaminado a fortalecer la autonomía del Municipio, esta tendencia no se vio afectada cuando en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución General de la República, en materia de seguridad pública, ya que la consolidación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública se llevara a cabo con el más estricto respeto de las competencias que la Constitución otorga a cada uno de sus componentes; por lo que esta reforma respeta y fortalece el espíritu que ha sido plasmado en el artículo 115 de la Ley Fundamental.

Independientemente de las provisiones constitucionales relativas a los casos en que un servicio público que corresponda prestar al Municipio, pueda serlo con el apoyo de la esfera estatal, en el caso de la seguridad pública y tránsito, por las dimensiones que los problemas inherentes a la misma ha alcanzado, se ha instaurado un sistema nacional que se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones que tienen como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y

la paz públicos. Con esta inquietud el Poder Revisor de la Constitución modificó el artículo 21, mediante el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro; enseguida se transcriben el quinto y sexto párrafos de tal precepto constitucional:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

La instrumentación del Sistema Nacional de Seguridad Pública obedece a que la inseguridad pública se ha tornado de un problema de grandes dimensiones, por lo que se ha constituido en una función primordial a su cargo de Estado, a través de los diversos niveles de gobierno.

Por un lado, la Constitución Federal establece que el Municipio debe prestar el servicio de seguridad pública y que el mismo, en caso de ser necesario y así lo dispongan las leyes, podrá ser prestado con el concurso de los Estados; y, por otra parte, en pleno respeto al sistema de distribución de competencias que establece nuestra Ley Fundamental, el artículo 21 constitucional reitera que la seguridad pública es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, pero atendiendo a las respectivas competencias que cada uno se le determinan.

Debe mencionarse que las disposiciones como las referidas, que obligan al establecimiento de mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a las autonomías de los Estados y de los Municipios, se suman a las que prevé la Constitución Federal en el artículo 115, fracciones II Y VII, que ordenan:

"ART. 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:

...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; ...

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

A manera de ejemplo, y también para destacar la importancia de la Autonomía Municipal, y para darnos cuenta también que en ocasiones es necesaria e indispensable la coordinación de los diversos niveles de gobierno, veamos que el titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, expidió el reglamento de Seguridad y Protección Bancaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis de abril de mil novecientos ochenta y siete, de cuya exposición de motivos se destaca lo siguiente:

“Considerando que el servicio público de Banca y Crédito constituye uno de los instrumentos básicos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual se requiere que la banca, en su condición de depositaria y custodio de recursos del público, cuente con el respaldo adecuado y eficiente en materia de seguridad y protección, siendo necesario dar una estructura homogénea de estas actividades; .-Que es conveniente establecer bases idóneas para proteger el servicio que presta la banca y los intereses de los usuarios, definiendo y delimitando las actividades propias de la seguridad y protección bancaria, así como los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales; .-Que las actividades de seguridad y protección bancaria deben constituir un apoyo eficaz a las funciones que desempeñan las policías y el Ministerio Público, permitiendo establecer criterio, estrategias, capacitación y formación de personal acorde a la naturaleza de servicio...”

Así mismo, en su artículo primero dispone que el citado reglamento es de observancia general en toda la República y que su objeto es regular las actividades de seguridad y protección de las instituciones de crédito. En el diverso articulado que lo integra se establecen las medidas de seguridad a que deberán sujetarse las instituciones bancarias, incluyendo al personal y, en su artículo sexto dispone que la Secretaría de Gobernación celebrará los acuerdos o convenios que deban realizarse entre la Federación y los Estados y con la participación de éstos, con los Municipios, para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento reglamentario.

De los elementos hasta aquí asentados se sigue que, en principio, corresponde a la Federación legislar en materia de seguridad de las instituciones bancarias (artículo 73, fracción X, constitucional; 96 de la Ley de Instituciones de Crédito; Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria y reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y que los Estados y Municipios podrán participar en dicha materia cuando la Secretaría de Gobernación celebre los acuerdos o convenios correspondientes para tal efecto (artículo sexto del Reglamento indicado).

Se concluye que inicialmente y por derecho propio, corresponde a la Federación legislar en materia de seguridad de las instituciones bancarias, previendo la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación celebre convenios con los Estados, y éstos con los Municipios, para participar en dicha materia en forma coordinada, de modo que las atribuciones de los Ayuntamientos para expedir reglamentos en dicha materia pueden, eventualmente, ser ejercidas, pero dentro de los lineamientos de coordinación con la Federación y los Estados, más no de manera autónoma.

## 2. - EL EJERCICIO PLENO DEL FEDERALISMO

Si se habla del ejercicio pleno del federalismo, se debe tomar especial atención en los principios a que se refiere el artículo 40 de la Constitución Federal al establecer que es voluntad del pueblo

mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Con base en ello nos damos cuenta que el principio de soberanía se encuentra previsto por el artículo 39 de la propia Constitución, ya que señala que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, a su vez también contemplado en el artículo 41 del mismo Ordenamiento legal, pues estipula que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, toca a sus regímenes interiores. Por lo que sí en el sistema de gobierno en que vivimos se compone de tres niveles de gobierno, es evidente que el desenvolvimiento del federalismo debe tomar en cuenta tales niveles de gobierno, haciendo balanza de tres pesas o medidas, que deben guardar el equilibrio constante, atendiendo al principio de soberanía por lo que respecta al nivel de gobierno denominado Municipio, al principio de autonomía (art. 115 Constitucional).

Ahora bien nos interesa dejar evidenciando que el aspecto económico de esa balanza es muy importante para el Ejercicio Pleno del Federalismo, y que en este aspecto económico no sólo la soberanía del Estado sino la Autonomía Municipal juegan un papel que es definitivo por formar parte de un todo que es la Federación.

Para saber como se ha ido tomando en cuenta la autonomía municipal, para través del aspecto económico, los Municipios sean más fuertes como nivel de gobierno, enseguida se transcribe una parte de la exposición de motivos de la Reforma del artículo 115 de la Constitución Federal de fecha 6 de diciembre de 1982: "...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.- 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... 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 corresponde 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..."

De la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que envió al Constituyente Permanente, de la Reforma promulgada el 2 de febrero de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día

siguiente, se destacan las siguientes ideas: "CC. Secretarios de la Cámara de senadores del H. Congreso de la Unión.

### Presente

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

Nuestra 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 Veracruz en el año de 1510. El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romanas y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuando 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 indole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional 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 recordar 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 dio 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 un grave limitante para la realización de nuestro 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 Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales para un mejor equilibrio entre las instancias de gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzara por entregar o devolver al Municipio todas aquellas funciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno 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 centralizada, cuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal no requerimos una nueva institución: tenemos la de Municipio...

...Por ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes 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 reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando



teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que por meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga afectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política...

...Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de 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 en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatinamente pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados de 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 fundamental de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pueden servir de cimientos 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 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...”

Y siguiendo tocando el punto de la autonomía “económica”, no debemos olvidar que los antecedentes son los que han forjado nuestras instituciones jurídicas, en efecto, recordemos que la Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente el reclamo popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los Zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

Durante los polémicos debates en que se enfrascaron los Constituyentes de Querétaro en 1917 con relación al artículo 115 constitucional, los diputados que tomaron palabra no lograban ponerse de acuerdo sobre si los Municipios deberían estar supeditados al Poder Central del Estado, o por el contrario, éstos deberían gozar de plena autonomía, dentro de una nueva organización política, en donde el ciudadano eligiera a sus propias autoridades.

En el debate final respecto del artículo 115 constitucional, efectuado el 24 de enero de 1917 en el teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, los oradores no lograban ponerse de acuerdo sobre las facultades que los Municipios tendrían que asumir en vigencia de la nueva Constitución.

Entre las intervenciones más destacadas se encuentran la del diputado Rodríguez González, quien junto con otro pequeño grupo de legisladores se mostraba escéptico ante la posibilidad de que los mismos Municipios adquirieran plena autonomía, ya que consideraba que los Municipios podrán incurrir en frecuentes errores de alguna trascendencia. Sin embargo, reconoció la necesidad de que el Gobierno del Estado, 'no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el abuelo o el padrino le ha dado, y después le da un centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas'.

Otros como el michoacano José Alvarez, señalaban que el Municipio debería contar con más Libertad de acción, pero permanecer bajo control de la Legislatura Local en todo momento.

Por otra parte, dentro del grupo mayoritario, el diputado Rafael Martínez Escobar coincidió en el Municipio debía tener plena autonomía frente al Ejecutivo Estatal y ante sus respectivas Legislaturas.

Al concluir los debates no se logró en consenso necesario. Sin embargo, el tema inconcluso de la autonomía municipal no fue el único que corrió con la misma suerte. El Constituyente de 1917 forjó con excepcional talento las bases del régimen municipal, las que más tarde el Poder Revisor de la Ley Fundamental seguiría desarrollando paulatinamente para tratar de concluir el trabajo de los diputados de 1917, ha retomado el espíritu mayoritario de los debates de 1917, a través de las diversas reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, las cuales han tenido como características fundamental la de ir otorgado al Municipio mayor autonomía.

Y es aquí en este apartado que se hacen estos comentarios, en virtud de que al tratarse de la autonomía en las exposiciones de motivos de mérito, se trata también del fortalecimiento del federalismo como se ha visto.

El Municipio es la base de la división territorial de la entidad y la célula fundamental de la organización política y administrativa. Así mismo, la autoridad municipal es la instancia de gobierno más cercana a la comunidad que le permite conocer y resolver sus problemas así como impulsar su desarrollo, con la colaboración y el respeto mutuo de Estado y la Federación, en el marco de nuestra Ley Fundamental. Es el contexto del nuevo federalismo donde se promueve el fortalecimiento del Municipio otorgándole nuevas responsabilidades y se canalizan mayores recursos, haciendo más

vigorosa su participación en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

La capacidad municipal de coordinación entre los propios Municipios o con otras instancias o niveles de gobierno es cada vez más amplia. Se prevé esencialmente en la Constitución Federal respecto de la presentación de los servicios públicos, la planeación regional y la recaudación de contribuciones. Sin embargo, estos puntos mínimos plateados por el texto constitucional se han hecho más dinámicos y en los diversos ordenamientos legales aplicables se han ampliado el panorama de la coordinación con el fin de lograr la efectiva prestación de los servicios públicos y, en general, para lograr el desarrollo regional, estatal y nacional; además de que son consustanciales a la personalidad jurídica propia de que goza el Municipio en México.

Por ello en cuanto a coordinación, tenemos por ejemplo, el caso de la seguridad pública y de tránsito, que las dimensiones que los problemas inherentes a la misma ha alcanzado, se ha instaurado un sistema nacional que se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones que tienen como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos. Con esta inquietud el Poder Revisor de la

Constitución modificó los artículos 21 y 73 (fracción XXIII), mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

De dicha iniciativa de reformas, conviene destacar lo siguiente: "Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. El mejoramiento de la justicia y de la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de las personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la ley. Se ha acrecentado la desconfianza ante las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz... Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos... la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la

prevención y el combate de la delincuencia y la profesionalización creciente de estas corporaciones y sin vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber... Por ello la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional la obligación del Estado para velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y Municipios se organicen bajo los principios de la legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido se contempla la obligación de la Federación de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los Municipios para coordinarse en esta materia. El federalismo es un acuerdo de distribución del Poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencias. Sin embargo, no debe confundirse una estratificación del Poder como un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia. Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado de Mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública... De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”



Veamos otro buen ejemplo de coordinación entre los tres niveles de gobierno. La ley orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, entre otras cuestiones prevé la coordinación de los Municipios entre sí o con el Estado o el Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de sus funciones y mejor aprovechamiento de sus recursos como una actitud básica para el fortalecimiento del federalismo, así como los planes municipales de desarrollo y sus programas. Específicamente, podrá solicitar la asesoría del Gobierno del Estado y las dependencias del sistema estatal y nacional de planeación; sus planes tienen como objetivos el desarrollo municipal, atender las demandas de la población, entre otros, buscando vincularlos y hacerlos congruentes con los planes de desarrollo estatal y nacional. La coordinación busca la participación municipal en la planeación del desarrollo integral, coadyuvando en el ámbito de su respectiva competencia a la consecución de objetivos comunes; la coordinación que tenga con otros Municipios será para fines de carácter municipal.

Por ello la creación del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, y creando por el mismo Estado, obedece a la necesidad de promover el desarrollo nacional desde el punto primario, desde el ámbito municipal; criterio que se ha venido sostenido a partir de la reforma constitucional del artículo 115, cuya realización en cada uno de los rincones de nuestro país ha venido siendo una de las prioridades del Estado y ha sido causa de la creación de organismos constituidos expreso para impulsar el desarrollo municipal, desde el ámbito federal, pasando por el estatal y el regional. Precisamente esa

es la razón de la existencia del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y de los organismos de desarrollo municipal de cada una de las entidades de la Federación.

Las funciones del Instituto Estatal de desarrollo Municipal, que es un organismo que forma parte de la administración pública paraestatal local, son primordialmente las de desarrollar acciones de capacitación y formación, asesoría, investigación y difusión, que fortalezcan la capacidad administrativa, técnica y jurídica de los ayuntamientos, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus tareas de beneficio del desarrollo de las comunidades. El patrimonio del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal es la que por su naturaleza corresponde ejercer a un organismo descentralizado por servicio, que forma parte de la administración pública paraestatal local. Sus funciones son preponderantemente técnicas y están encaminadas a ejercer o prestar un servicio público específico y determinado. Por tanto, los bienes y recursos que ingresan a las arcas del instituto, que pueden provenir de cualquier medio legal, no forman parte de la hacienda municipal, aunque su objetivo esté encaminado a propiciar el desarrollo en este ámbito, pues ejerce funciones promotoras del bienestar municipal, en auxilio del propio Municipio, sin obligarlo a que acepte tal intervención, pero informándolo de su beneficio.

Conforme a lo hasta aquí expuesto es de concluirse que, en términos de Iniciativa del decreto por el que se crea el Instituto estatal

de Desarrollo Municipal en cuestión y acorde con sus objetivos y atribuciones correspondientes, con la creación de dicho instituto no se invade la competencia o soberanía y/o autonomía del Municipio, ya que el Instituto de referencia no cuenta con facultades que fijen de manera unilateral, ejecutiva o decisoria, las políticas administrativas, económicas o de gobierno del Municipio, sino que tan sólo coadyuva para el logro de sus fines de manera coordinada.

“El presidente Ernesto Zedillo, desde su campaña electora enarbó la bandera del “nuevo federalismo”, lo cual fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Como parte de este proyecto se expresó el propósito de reformular la política social, orientándola de acuerdo con los principios del nuevo federalismo. Esto supone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)... Se retoma así una visión sectorial de políticas sociales y se anuncia la transformación del Pronasol... con el propósito de que la experiencia acumulada permita la formulación de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad. En este sentido, las líneas de acción para la superación de la pobreza que se anuncian parecen tener continuidad con las que se han desarrollado en México desde hace varias décadas, tales como acciones de abasto social, desayunos escolares, apoyo a vivienda

popular, crédito a la palabra, creación de infraestructura básica, etcétera".<sup>38</sup>

Pero, es pertinente considerar, que exista coordinación como se ha visto, o bien que no exista tal coordinación entre los tres niveles de gobierno, entre dos de ellos, o entre los Municipios entre sí, lo importante es que se tome en cuenta que la libertad y Autonomía Municipal, carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

Por último cabe destacar que "el ejercicio pleno del federalismo" no es algo nuevo que se venga implementando con apoyos, leyes o decisiones políticas recientes, o derivado de una política social para mejorar la forma de vida de los mexicanos con diversas denominaciones y que conllevan a ello, como se ha visto en este estudio, sino que EL EJERCICIO PLENO DEL FEDERALISMO se viene implementando de manera decisiva y profunda desde la Constitución de 1917, y fortaleciéndose aún más con las diversas reformas del artículo 115 Constitucional las cuales han llevado a otorgar al Municipio mayor autonomía; pues para llegar a ese "ejercicio pleno" es menester que las instituciones jurídicas sean lo más perfectas. Posible para lograrlo. Entre las instituciones principales del Sistema de Gobierno Mexicano se tienen a la Federación, al

---

<sup>38</sup> Cazares Acosta y Otros Ob C11 Pp 278 y 279

Estado y al Municipio. Por lo que hasta nuestros días ese Ejercicio Pleno del Federalismo, aunque es una pretensión bien madura, no ha logrado serlo en su totalidad en todos sus ámbitos, como lo es el municipal, ya que, se necesita de la autonomía económica municipal con los recursos económicos necesarios y suficientes para su ejercicio y preservación; toda vez que la finalidad última siempre debe ser el bien común.

### 3. - DISPOSICIONES, ESTUDIOS Y CRITERIOS EMITIDOS EN RELACIÓN A LA AUTONOMÍA ECONOMICA DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO, COMTEMPLADOS EN:

#### 3.1. - LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo de tesis profesional, en el artículo 115 de la Constitución Federal, como un apartado especial, se prevén los derechos y obligaciones y/o facultades de la institución municipal, y los principios fundamentales que le dan vida como nivel de gobierno libre y autónomo; artículo que aparece en el Título Quinto en que se trata de los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

“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 en 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 electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección directa, 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 electas por el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declara que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad

suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá 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,
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y 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 limitarán la facultad de los Estados 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, a favor de las 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;

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 licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva 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 residieren habitual o transitoriamente, y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

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

IX. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

X. Derogada. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987).

Por otro lado, tenemos en nuestra Ley Fundamental, diversos artículos, tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica de la misma, que relacionan al Municipio, y son por ejemplo, los que enseguida se transcriben.

Del Título Primero, Capítulo 1 De las Garantías Individuales se tienen:

“Artículo 3 (Párrafo Primero). Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...”

“Artículo 27 (Fracción VI). Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...”

Del Título Primero, Capítulo II.- “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (Fracción IV). Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.”

Del Título Tercero, Capítulo II, Sección III De las Facultades del Congreso, se tiene:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (Fracción XXV). ...así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (Fracción XXIX, Punto 5 y Último Párrafo). Para establecer contribuciones: Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.”

Del Título Quinto, de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, se tienen:

“Artículo 116 (Fracción VII). La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: (Fracción VIII. Párrafo Segundo). Los Estados y los Municipios no podrán

contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...”

Del Título Séptimo, Previsiones Generales.- "Artículo 124 de la Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.

Pero es pertinente destacar, que en este artículo 124 de la Constitución Federal no se debe de dejar fuera el Municipio, pues, en términos generales o de una interpretación amplia del precepto es abarcado; pero de una interpretación restringida o concreta de la norma que prevé se deja de reconocer; lo que será materia del punto siguiente de este capítulo.

### 3.2.-LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

“Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Título Quinto de la Constitución Federal contiene las bases de organización de las entidades federativas así como sus obligaciones y prohibiciones.

Por lo que respecta al Municipio, las constituciones locales lo regulan algunas en forma exhaustiva, dedicándole un título y varios capítulos, reproduciendo textualmente los principios establecidos en la Constitución Federal, algunas otras en forma mesurada y las menos en forma implícita...<sup>39</sup>

La Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, se encuentra entre otras de los diferentes Estados, a la vanguardia, ya que trata de establecer de la manera más clara los principios que la propia Carta Magna contempla. Veamos enseguida algunos de los artículos que se relacionan primordialmente con el Municipio, al final de lo cual veremos como en algunos aspectos se toca lo esencial de

---

<sup>39</sup> Robles Martínez Reynaldo. Ob. Cit. Pp 185 y 186

tal institución y en ocasiones queda en entredicho la autonomía de este nivel de gobierno.

Del Título Primero –Del Estado de México como Entidad.– Política  
Artículo 4. La soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución.”

Del Título Segundo, De los Principios Constitucionales, se tiene:

“Artículo 15 (Párrafo Segundo). A asimismo, podrán (las organizaciones civiles) coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo de Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos:”

“Artículo 19. Los recursos cuya captación y administración corresponda a las autoridades, se aplicaran preferentemente a la atención y solución de las necesidades de los habitantes, para lo cual las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos del Estado y de los municipios, estarán orientados a la asignación prudente de tales recursos, considerando criterios de proporcionalidad y equidad en la distribución de cargas y los beneficios respectivos entre los habitantes.”



Del Título Cuarto del Poder Público del Estado, Capítulo Segundo, Del Poder Legislativo, Sección Primera, De la Legislatura, se tiene:

"Artículo 51. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde (Fracción IV). A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en lo general, tratándose de la administración pública municipal, y"

"Artículo 52 (Párrafo Segundo). Cuando se trate de iniciativas de los ayuntamientos o se disputan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al presidente municipal que concurra él o un integrante del ayuntamiento para responder a los cuestionamientos que se les plantee."

Del Título Cuarto, Del Poder Público del Estado, Capítulo Segundo, Del Poder Legislativo, Sección Segunda, De las Facultades y Obligaciones de Legislatura.- "Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la legislatura:

(Fracción XXVII). Legislar en materia municipal teniendo presente en todos casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado;

(Fracción XXXI). Expedir la Ley de Ingresos de los municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado;

(Fracción XXXII). Recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas del Estado y municipios. Para tal efecto contará con órgano técnico que se le denominará Contaduría General de Glosa;

(Fracción XXXIII) Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos Públicos del Estado y de los municipios;

(Fracción XXXIV) Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares;

(Fracción XXXV) Fincar las responsabilidades que resulten de revisión y calificación de las cuentas públicas del estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos;

(Fracción XXXVI). Autorizar la enajenación, permuta o cualquier acto jurídico que implique transmisión del dominio de bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; en el caso de los organismos auxiliares, cuando así lo determinen las leyes;

(Fracción XXXVII). Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual del Estado y de los municipios, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia y dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal;".

Del Título Cuarto, Del Poder Público del Estado, Capítulo Tercero, Del Poder ejecutivo, Sección Segunda, De las Facultades y

Obligaciones del Gobernador del Estado.- "Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

(Fracción VIII). Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación del artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservadas al Gobierno Federal o concedidos a los cuerpos municipales;

(Fracción XXXIII). Ser el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales que le correspondan conforme a las bases, y plazos que fije la Legislatura;

(Fracción XXXVIII). Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros poderes del mismo gobierno o las autoridades de los municipios; y".

Del Título Quinto, Del Poder Público Municipal, Capítulo Primero, De los Municipios, se tiene:

"Artículo 112. La base de la división territorial y de la Organización política y administrativa del estado, es el municipio libre.

Los municipios del Estado, de su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal."

"Artículo 113. La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan."

Del Título Quinto, Del Poder Público Municipal, Capítulo Tercero, De las Atribuciones de los Ayuntamientos, se tiene:

"Artículo 122. Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, de esta Constitución, la ley orgánica Municipal y demás disposiciones legales."

"Artículo 123. Los ayuntamientos desempeñaran dos tipos de funciones:

(Fracción I). Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio, y

(Fracción II). Las de inspección, concernientes al cumplimiento a las disposiciones de observancia general que dicten."

"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 se establezca la ley de la materia.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.”

“Artículo 126 (Párrafo Primero). El ejecutivo del Estado podrá convenir a favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le correspondan a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.”

“Artículo 127. La administración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los Municipios, se programará y se entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en caso se cause, con cargo a los emolumentos de responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.”

Por último se tiene del Título Octavo, de Previsiones Generales él: “Artículo 139. Para la planeación y ejecución de acciones del Estado y los municipios por conducto aquél, podrán celebrar con la Federación o con otras entidades federativas y sus municipios, convenios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, con apego a las disposiciones aplicables .

Loa ayuntamientos del Estado podrán celebrar entre sí estos mismos convenios .”

### 3.3.-JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Los criterios jurídicos del poder judicial federal, han quedado plasmados en la jurisprudencia, de los cuales no queda fuera la

Institución del Municipio, por lo que enseguida se transcriben algunos de ellos:

"CONTROVERSIAS CONTITUCIONALES ENTRE LOS PODERS DE UN MISMO ESTADO.- Al disponer el artículo 105 Constitucional, que correspondan a la Suprema Corte de justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o en materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer atributos del Poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda, por tanto, Suprema Corte de Justicia (sic) no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que dicen miembros de un Ayuntamiento, contra la legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio, libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las

aludidas controversias; los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios libres sólo forman la base de la división territorial y de la organización democrática y política, en los aludidos poderes descansan; y el reconocimiento del Municipio libre, con derecho a ser administrativo por un Ayuntamiento de elección popular y disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quinta Época, Tomo XLVIII, pág. 399, Controversia Constitucional 2/1936, entre el Ayuntamiento de Papantla, Veracruz contra la H. Legislatura del mismo Estado. Promovido por Arturo Tremari y coags. , En representación del Ayuntamiento- Unanimidad de 16 votos.- Tesis relacionada con jurisprudencia 117/85.”

“DECRETOS. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTAD PARA EXPEDIRLOS. Aun cuando es cierto que la fracción v del artículo 115 constitucional, no se contempla textualmente la pabra “decreto”; sin embargo, ello no significa que un ayuntamiento carezca de facultades para expedirlos toda a su vez que el último párrafo de la repetida fracción expresamente establece lo siguiente: ...“expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios”; esto es, que si la pabra decreto en un sentido amplio significa “resolver o decidir la persona que tienen autoridad para ello”, al



establecer tal precepto que los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pueden expedir disposiciones administrativas que fueren necesarias, es evidente que de acuerdo con tal disposición sí tiene facultades para expedir decretos. Asimismo del texto de los artículos 71 y 92 constitucionales no se desprende que el Presidente e la república, los diputados y senadores de Congreso de la Unión, son las únicas autoridades facultadas para expedir leyes y decretos; puesto que, los mismos, solamente señalan los requisitos que deben reunir los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Octava Epoca, tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV Julio, Página 529 (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 220/89. Jorge Alvarez González. 13 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Niñez Rivera).”

“IMPUESTOS, APLICACIÓN DE LOS. Al establecer la fracción IV del artículo 31 constitucional, la obligación para contribuir a los gastos públicos así de la Federación como el Estado y Municipio en que resida se esta refiriendo a los impuestos federales se aplicarán exclusivamente para los gastos de la Federación, los estatales para los Estados y los municipales para los de los Municipios, por lo que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un Municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contrariaría a la Constitución porque la obra de carácter municipal únicamente puede cubrir los atributos municipales.

Quinta Epoca. Amparo en Revisión 311/43, Domínguez Teón Alvaro, 7 de agosto de 1943. Unanimidad de votos.”

“CONTOVERSA CONSTITUCIONAL. INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTICULO 115 FRACCION I DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERISTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN. El constituyente de 1917 impuso la prohibición de “autoridad intermedia” a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como “jefes políticos” que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las ordenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecer que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permiten actuar de manera independiente, unilateral y con decisión que no sea el resultado provenga de manera directa de acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, y que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.

El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el 2 de junio en curso, aprobó, con el número 50/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno Novena Época, Tomo V, Junio de 1997, Tesis P./J. 50/97, Páginas 343 y 344.”

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS, NO LAS CONSTITUYE LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1°. 2°. La Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Nuevo León, los fines que persiguen éstas quedan delimitados a encausar y fomentar la cooperación de los particulares en lo moral, cívico y material, y las atribuciones que se les otorgan se reducen a pugnar por inculcar un claro concepto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos para que actúen con justicia social, con nobleza y con dignidad, así como para fomentar el culto a los héroes que han forjado la patria. Atento a ello, las Juntas de Mejoramiento no constituyen autoridad intermedia y, por ende, los preceptos citados no transgreden lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, ya que no se les permite actuar en forma independiente, unilateral o con decisión que implique obstrucción u obstaculización

en la comunicación en la comunicación directa entre Gobierno y Municipio, o que signifique sometiendo, sustitución o arrogación de facultades de alguno de estos niveles de gobierno, ni invaden su esfera de competencia.

Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter Presidente Municipal, Secretario y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente contra el gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 13 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente Mariano Azuela Güitrón. ponente: David Góngora Pimentel. Secretario Osmar Armando Cruz Quiroz.

El tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el 2 de junio en curso, aprobó con el número 49/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Novena Epoca, Pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, Tesis P./J. 48/97, Página 395."

"CONTYROVERSA CONSTITUCIONAL. LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL. NOLO AFECTA EL ARTICULO 7º. DE LA LEY QUE CREA LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON. Conforme con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, e inciso

c), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, y los presupuestos de egresos serán aprobados de los Ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles, por parte, el artículo 7° de la Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Civico y Material en el Estado de Nuevo León, prevé tres supuestos que les permiten obtener recursos económicos para el cumplimiento de sus fines: a) los que obtengan por concepto de colectas, aportaciones, festivales, eventos o cualquier otro medio lícito; b) los que correspondan de acuerdo con las Leyes de Ingresos y Egresos del Estado; y c) los que correspondan de acuerdo con la LEY DE Ingreso de los Municipios del Estado. Del examen de este último numeral se concluye que no afecta la libre administración económica de los Municipios del Estado de Nuevo León, ya que conforme a los dos primeros supuestos, los recursos no provienen de los destinados o que correspondan a los Municipios, en tanto que derivan de recursos propios de los Estados y de entes públicos o privados ajenos, o de actos que en lo particular lleven a cabo las Juntas con independencia de la Hacienda Municipal, y, respecto del tercer supuesto, tampoco se invade la autonomía municipal pues no es el precepto en cita el que establece la percepción y destino de los recursos municipales, ya que esto es materia de la Ley de Ingresos Municipal, como lo señala el propio numeral, por lo que es ésta la que

, en todo caso prevé la percepción y destino de ciertos ingresos para las Juntas de mérito. Por último, debe destacarse que la libre administración de la Hacienda Municipal no se traduce en una percepción y distribución o aplicación arbitraria e irrestricta de los recursos y bienes por parte de los Municipios, sino que la administración hacendaria se encuentra acotada en términos de la propia disposición constitucional ya mencionada.

Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de Presidente Municipal, Secretario Y Síndico Segundo del Ayuntamiento del Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, respectivamente, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del Propio Estado. 13 de mayo de 1997, unanimidad de diez votos. Aucente: Mariano Azuela Güitrón Ponente: David Góngora Pimentel. Secretario : Osmar Armando Cruz Quiroz

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó con el número 49/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo V, Junio de 1997, Tesis P./J. 49/ 97, Páginas 419 y 420."

De lo anterior, se puede deducir que no existe plena autonomía económica municipal, toda vez que el Gobierno Estatal a través de la

Legislatura Local limita la competencia y facultades del Municipio Libre, pues el hecho de que expida leyes que creen organismos paralelos o con fines meramente municipales, a los que se les tenga que otorgar recursos económicos "estatales y municipales", convierte tales organismos en instituciones intermedias que invaden la esfera municipal, ya que debe competir a los Ayuntamientos la creación e cualquier junta, organismo o institución, inherentes a las funciones y fines necesarios y que el Municipio debe prestar la población de su respectivo territorio, y no competal atribución al Estado; además, los recursos económicos deben ser distribuidos por los Ayuntamientos de acuerdo a sus Leyes de Egresos. Por lo que al otorgar el Estado el sustento económico a tales instituciones mencionadas a través de leyes que la misma Legislatura crea, como es la propia Ley de Ingresos Municipal, despoja de sus atribuciones a este nivel de gobierno municipal, y, no queda desapercibido, que por cualquier medio del estado controla tanto económica, administrativa y políticamente al Municipio.

#### 4.- PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES JURIDICAS Y SOCIOPOLÍTICAS ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DE LA AUTONOMÍA ECONIMICA DEL MINICIPIO EN MEXICO

El problema de la situación económica actual de los municipios es vivido por todos los mexicanos día con día, ya que es evidente la falta

de recursos económicos para poder satisfacer las necesidades más inmediatas de la población

El esfuerzo democrático de la transformación de México debe pasar de diagnóstico acertado de los males que México padece. Quienes desean democracia en la vida política. Justicia social en el aspecto económico, y desarrollo educativo, tienen que pensar muy seriamente cuál deficiencia o falla estructural decisiva que explique dicha situación actual.

"En México existe una serie de estructuras antidemocráticas e injustas que ahogan la participación del pueblo en la vida política, estabilizan la injusticia e impiden la reforma en el orden social y económico y generalizan en muchas regiones del país, la falta de oportunidades educativas para niños y jóvenes mexicanos.

Esta falla estructural de nuestra patria no depende, en sí misma, de tal o cual persona que ocupe un puesto público de importancia en el partido-gobierno. Es en sistema mismo el que debe cambiarse.

Un jefe del partido oficial sustituye a otro y todos se ayudan en la misma tarea de falsificación de las instituciones, de control humillante de los ciudadanos de México, de mentira y violencia institucionales. Pueden cambiar titulares de la oligarquía, puesto que ésta se reelige



constantemente en el poder, y detrás del cambio de los individuos, de uno a otro puesto público, se mantiene intacto de la vida política, económica y social.

¿En qué consiste esta falla estructural de la sociedad mexicana que explica la existencia de un partido oficial, la falta de reforma social y económica y el retraso cultural que padecen muchos compatriotas nuestros? Esta deficiencia, en lo más hondo de la organización de México, consiste en la falta de eficacia de los tres factores fundamentales del orden y del progreso en la vida humana: la persona, la sociedad y el Estado...Una convivencia humana en la que exista libertad y ejercicio de derechos, suficiencia y bienestar, problemas comunes, necesariamente supone el recto funcionamiento de esos tres factores esenciales.”<sup>40</sup>

“Necesitamos acentuar, frente a los proyectos antidemocráticos, el valor y la dignidad de todos los mexicanos independientes que forman parte de las sociedades intermedias. Deben ser éstas, además, sobre todo en el aspecto económico, focos de cambio y de reforma social, centros de iniciativa y modificación de las estructuras actuales, en suma, instituciones que personalicen, que atribuyan responsabilidades. Frente a una tendencia a la masa, que despersonaliza.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Martínez Gil José de Jesús. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. Ed. Porrúa, S.A. México 1992. Pp 36 y 37

<sup>41</sup> Martínez Gil José de Jesús. Ob. Cit. P. 42

Las llamadas sociedades intermedias ocupan el lugar intermedio entre la persona y el poder de gobierno, por lo que en la sociedad en que se vive día con día deben existir una serie de sociedades como referidas. Son sociedades de tipo empresarial, son sociedades de tipo laboral, como los sindicatos, las comunidades agrarias, las organizaciones profesionales o las cámaras; son sociedades de tipo informativo, como las que se dedican a informar al pueblo, mediante los medios de comunicación; son sociedades de tipo educacional y de investigación, como los centros de estudio, en todos niveles. Todo esto constituye la esencia de la sociedad democrática libre.

Es todo lo que el desarrollo necesita, en todos los rubros de la vida, por que a fin de cuentas la sociedad no se puede ver separada de lo que sucede, o bien de la actividad de tales instituciones llamadas intermedias, tampoco se puede ver separada de lo que acontece con las personas en lo individual o en grupos determinados o indeterminados y, tampoco puede verse o existir activamente separada del poder del gobierno. Y si esto es así, el gobierno del estado do debe de estar fraccionado, ya que si su origen parte de la Constitución Federal que le da su competencia. Ésta debe de respetarse en la medida de lo necesario mas no en la medida de lo posible para no transgredir el orden constitucional.

Si las instituciones jurídicas. Sociales y políticas son claras y transparentes, y los fines para los que están destinadas (algunas de manera natural y otras por creación humana) se cumplen en la medida de lo necesario, el orden que les dio la vida se preserva y también se conserva. Toda vez que las instituciones aludidas son siempre creadas con la medida de una necesidad o varias a la vez y no con la medida de una posibilidad y varias a la vez.

Por lo que entonces pensemos en el origen del gobierno municipal y en el origen de la hacienda municipal, principalmente, contemplado dicho origen en la Carta Fundamental en su artículo 115, así como fines destinados a absorber muchas necesidades colectivas.

Es por ello que el gobierno municipal es de UN NIVEL DE GOBIERNO que no debe fraccionarse por ningún motivo, por respeto a la fuente de su origen, lo que ésta en manos de las autoridades gubernamentales.

Entonces, la competencia de este nivel de gobierno municipal debe de respetarse por los otros niveles de gobierno estatal y federal, ya que se debe reconocer cien por ciento la competencia del Municipio, ya que es un "nivel de gobierno" con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante los vecinos. Es necesario que en la ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias. El considerarle un órgano administrativo, es lo que más ha limitado al Municipio ya que la Federación y los Estados, pretenden

resolver sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia si el menor escrúpulo y eso es precisamente por creer que es un órgano administrativo más e inclusive de inferior jerarquía.

Hemos visto la Constitución Federal en su artículo 115, establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor. Se debe resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuya la Constitución Federal a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud de la cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser en un futuro los municipios asumas el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional, al reconocer la autonomía municipal en la administración de la hacienda.

Tenemos también, que la práctica como todos sabemos, los municipios tienen que respetar las leyes que emanan los congresos locales y las del Congreso de la Unión, sin poder hacer sus propias leyes, sobre todo en materia hacendaría, en las leyes de los ingresos tiene que ser aprobadas con los congresos locales y aunque, si bien es cierto que por ellos aprueban sus presupuestos de egresos, por

disposición constitucional lo harán con base en sus ingresos disponibles, y aprobar éstos queda fuera de su competencia.

Como cuestión novedosa de las reformas de 1983, se establece la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; frecuentemente sucedía que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos es una garantía más de la autonomía financiera del Municipio.

Si bien es cierto que por la naturaleza jurídica de la institución municipal no es dable que los ayuntamientos aprueben los ingresos que forman parte de su hacienda, y que si llegara a realizar un proyecto de ingresos por los ayuntamientos para aprobación por las legislaturas locales sucedería algo similar a lo ya señalado respecto del proyecto de presupuesto de egreso, también es cierto que, como se ha visto, para preservar y conservar el orden constitucional es menester respetar la competencia del Municipio Libre, tomando en cuenta las necesidades de la comunidad vecinal, para poder cumplirse con los fines que la propia ley prevé, entonces, el legislador

en acatamiento a ese orden constitucional tiene ya que dejar a un lado los intereses opuestos y pretender resolver los problemas municipales, tomando decisiones que no le competen.

Sigue prevaleciendo la nefasta política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al Municipio por el otro lado, el temor de que haga mal uso de esa libertad implementándose el control.

Por lo que respecta a las participaciones federales, seguimos con la fórmula general indefinida y sujeta al criterio de la legislatura estatal.

Además se deja al municipio en un estado de indefensión, no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades.

Carece de instrumentos jurídicos para exigir al pago oportuno en efectivo de sus participaciones federales.

Así que la única alternativa que tiene, es la conciliación y coordinación de intereses, en donde siempre está en desventaja.

Pero debe hacerse la observación en este apartado en el sentido de que col el respeto de la autonomía municipal pueden lograrse los objetivos deseados y por ende lograr las participaciones federales sean las necesarias y suficientes ya que, de no existir ese respeto, aún cuando existan reformas a la ley que conduzcan a definir tales objetivos o finalidades primordiales de la comunidad vecinal y a que se contrae el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no aflorarán en toda su plenitud los principios rectores que el Constituyente ha plasmado en la norma fundamental, para bien de os mexicanos, para bien del Nivel de gobierno Municipal, para incluso del mismo Estado entidad federativa correspondiente (considerando esa naturaleza jurídica de el Municipio en todo momento) y para bien del nuevo federalismo.

En virtud de lo manifestado, deben llegar más recursos económicos a la Hacienda Municipal por vía de las participaciones federales, en tanto sé da una verdadera autonomía económica municipal dentro del federalismo en México y de igual forma se reforma a fondo el Sistema de Coordinación Fiscal.

Aludiendo al maestro Reynaldo Robles Martínez, sabemos que el fortalecimiento municipal, requiere de una lucha de todos los niveles contra el centralismo, contra el caciquismo, contra la apatía y la decidía de los vecinos.

El sistema federal es un pacto de entidades que se traducen en la centralización de un orden de atribuciones conferidas a los Poderes de la Unión, pero también es la fórmula de descentralización del ejercicio del poder público en tanto compone de colectividad miembros que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional.

Así el sistema federal, su impulso y desarrollo. No puede ser concebido como un fin en sí mismo, sino como la base de organizaciones del Estado para que éste realice sus fines. Son éstos los que han guiado que han guiado, de acuerdo con cada momento histórico, los equilibrios, relaciones y alcances del modelo federal.

"De esta manera, y partiendo del concepto de gobierno constitucional, así como de la noción unitaria público, se puede aseverar que el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas Y Municipio, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia, asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas, con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios y, consecuentemente, también es posible hablar de tres diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Con el enriquecimiento de instituciones que contribuyen a fortalecer a los distintos niveles y órganos de gobierno y el desarrollo de las herramientas e instrumentos que se orientan a fortalecer el Estado de



Derecho y renovar el federalismo, se estará configurando el perfil del país ante el nuevo milenio.<sup>42</sup>

Una de esas instituciones, por ejemplo, es la de la reforma constitucional que posibilitó a la institución municipal el tener acceso a la jurisdicción constitucional, planteando controversia ante eventuales intromisiones de otros órganos de poder en su esfera de competencia y de éstas sean resueltas por la instancia suprema en materia judicial, lo que reconoce expresamente al Municipio su calidad de verdadero poder dentro de la Federación. Lo que corresponde a la 'tendencia' a consolidar al Municipio como un poder público, como se ha visto, es inherente a la autonomía de dicha institución, que se ha venido fortaleciendo a lo largo del tiempo, mediante las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, así como con el respeto a la competencia de los Municipios, sobre todo en materia económica.

Como hemos visto en el Capítulo anterior, uno de los reflejos de los logros del nuevo federalismo mexicano, consiste en hablar actualmente de un federalismo fiscal que tiende a transformarse en federalismo hacendario en el que se darían a plenitud los espacios de la participación de cada nivel de gobierno, respetándose los ámbitos y atribuciones que cada uno competen y concertándose en ese esquema de la libertades el ejercicio de sus respectivas atribuciones,

---

<sup>42</sup> Cazares Acosta y Otros Ob Cit P 149

lo que nos ha acercado hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, del cual se están apenas sentando las bases.

De la competencia municipal es fundamental establecer o repetir en primer lugar, que los municipios no cuenten con potestad tributaria, por lo que habrán de conformarse sólo con ejercer la competencia tributaria; es decir, con aplicar las leyes que les aprueban los Congresos Locales para proveerse de recursos económicos públicos.

La Constitución Federal en su artículo 115, prevé el reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios, de igual forma prevé que no habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, lo que corrobora la competencia municipal en los actos que realiza este nivel de gobierno, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades y, no hay que olvidar que los medios que tiene para realizar sus fines que le marca la ley son materiales, humanos y económicos. Las necesidades que tiene el Municipio son las que tienes que satisfacer con los recursos o medios mencionados, y los fines siempre van dirigidos para le bien de los vecinos o la comunidad, ya que si vivimos en un estado de derecho, el principio de la legalidad se debe de dar a plenitud y no estar limitado en ningún sentido respecto de las relaciones que se dan entre la autoridad y el gobernado; ya que, esto mismo es una garantía individual.

El principio de la legalidad o bien conocido como principio del estado de derecho, se concretiza así: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que les permite la ley y los gobernados a todo aquello no les prohíbe la ley". En tal tesitura, si la seguridad jurídica debe existir, no puede ser algo aislado o dependiente de otro nivel de gobierno diverso al municipal, ya que el Municipio es Libre o Autónomo, y todas las instituciones que tienen que ver con el Municipio, así como los gobernados, y que tienen que ver también con las relaciones entre la autoridad gubernamental y el gobernado, para cumplir con el principio de la legalidad, tienen que apegarse a la ley y a la seguridad jurídica que la misma inspira para bien común, que el legislador reconoció al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y la vez en la Fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Federal, reconoció que los municipios administrarán libremente su hacienda, o sea, con plena autonomía.

De la lectura de todo el contenido del artículo 115 de la Carta Magna, en ninguna de sus partes se limita la autonomía municipal que reconoce al Municipio como Nivel de Gobierno, pues las hipótesis previstas en cada una de sus fracciones son parte de ese principio de autonomía. Cosa diferente es que el precepto legal limitara de manera expresa la misma, reconociendo para otro nivel de gobierno atribuciones que corresponden por naturaleza y por voluntad del legislador al Municipio y también que en la realidad que vivimos no se logren los fines o finalidades primordiales para beneficio de la comunidad vecinal, como se ha visto a lo largo de esta tesis

profesional, por el hecho de que los otros niveles de gobierno se entrometan en los asuntos de los Municipios, muchas veces sin consentimiento de la entidad municipal o sin ni siquiera su conocimiento, como nivel de-gobierno al que se le debe desatender de sus necesidades económicas. Es por ello que debemos preguntarnos, como es que se van a cumplir o satisfacer las necesidades primordiales de los habitantes de un Municipio determinado, si no existe el apoyo económico suficiente por parte de la Federación o del Estado a que corresponda tal o cual Municipio; y ese apoyo debe consistir en mayores recursos y también debe consistir en el respeto a la AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL.

Unos de los puntos más importantes que se trataron en la exposición de los motivos de la iniciativa presidencial que envió al Constituyente Permanente, de la reforma promulgada el día 2 de febrero de 1983 y publicada en el diario Oficial de la Federación el día siguiente, como hemos visto, consisten en comentarios y análisis profundos que enfocan las facultades y atribuciones y/o competencia del gobierno municipal, y son:

“La descentralización del poder exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz de la revisión de competencias constitucionales entre federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de

las autoridades locales y municipales, para un mejor equilibrio entre las instancias del gobierno constitucional”.

“Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas funciones 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”.

“.....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 autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa”.

Estos comentarios o aspectos importantes transcritos son un enfoque claro de las facultades y atribuciones y/o competencia de los municipios, así como de la autonomía y el equilibrio que se trata de lograr por el legislador entre los tres niveles de gobierno; por ello, si la intención del legislador, o bien, el espíritu de la ley, tienden a fortalecer al Municipio Libre, a su vez también se fortalece el federalismo mexicano.

La libertad o autonomía a que se hace alusión, abarca todos los aspectos de las actividades y funciones del Municipio, o sea, en los ámbitos político, administrativo, económico, social, laboral, de servicios públicos, de necesidades, de fines comunes, etc., se desenvuelven las actividades y funciones de la institución municipal; por eso tal libertad es la que dota de vida al Municipio o Comunidad Vecinal, cuyas necesidades, fines y medios para lograrlos DEPENDEN DE LA FUERZA DE VIDA, debiéndose dejar a un lado la subordinación, la dependencia Y LA FALTA DE RESPETO A LA COMPETENCIA Y/O ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, por parte de los otros dos niveles de gobierno.

Es aquí en este punto, donde cabe destacar, que la autonomía económica, la autonomía política y administrativa, se encuentran unidas y relacionadas a la vez, y una con otra son el sustento de sí mismas. Pero la autonomía económica es fundamental y jerárquicamente superior a los otros tipos de autonomía mencionados, pues LA AUTONOMIA ECONOMICA ES EL SUSTENTO DE LOS OTROS ASPECTOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL: EL POLITICO Y EL ADMINISTRATIVO.

Es pertinente repetir en este apartado, que uno de los propósitos fundamentales de la administración que encabeza el Presidente de la República, es avanzar hacia un renovado federalismo, definiendo entre sus objetivos básicos el de procurar en ejercicio pleno de soberanía estatal y de la libertad y autonomía de los municipios; fortalecer el ejercicio de las facultades de cada gobierno local, así como la confianza de las comunidades en sus respectivas autoridades, buscando formulas que sustenten una nuevas distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidades en la toma de decisiones. "Lo que conlleva la imperativa necesidad de llevar a cabo una redistribución de competencia, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los ordenes estatales y municipal, cediendo espacios de la acción gubernamental a estos niveles de gobierno".<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid P 112

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, localizado en la parte orgánica, título séptimo, de Previsiones Generales, establece:

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

Como se puede apreciar, de la redacción del artículo transcrito, - tomando en cuenta la naturaleza jurídica del Municipio en México -, la institución municipal se abarca en el mismo, o sea, llevando a cabo una interpretación amplia del dispositivo legal; pero, de una interpretación restringida o concreta de la normal que prevé, se deja de reconocer.

Estamos conscientes de que la Federación se constituye de Estados y Municipios, y no sólo de Estados; pues los entes municipales son un nivel de gobierno, al igual que las entidades federativas o Estados y la Federación y si, en el artículo 115 de las Carta Magna se contempla las facultades y atribuciones y/o competencia de los municipios, es evidente que contrario a lo que se ha llegado a sostener, la participación de los municipios en los



procesos de concertación del proyecto nacional que se plasma en la Ley Fundamental, si lo hace parte, en sentido formal y material, del Pacto Federal. Pues lo que se pretende con el estudio realizado en este trabajo de tesis profesional es concientizar al respetable lector, de que la participación que deben tener los municipios tanto a nivel local como a nivel federal o nacional tienen que ser más amplia, no simulada, ni afectada por otros tipos de intereses que se encuentran fuera del sentido puro que enmarca el artículo 115 Constitucional.

Por ello debemos dejar a un lado la idea de que el Pacto Federal sólo se encuentra formado por la Federación Y Los Estados que la componen.

Si bien es cierto que los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, que se encuentran en el apartado: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno"; los mismos aluden solamente a la Federación y a los Estados, y no refieren los Municipios, también es verdad, que el artículo 39 del mismo Ordenamiento Fundamental establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por lo que si en un principio el Constituyente de 1917 no dejó de una manera clara las estipulaciones relacionadas con el Municipio, sobre todo de su Autonomía Económica, como hemos visto; derivado

de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, en especial a las reformas habidas en 1983, ha quedado más claro lo relacionado con esa AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL, sin embargo, la nación mexicana vive proceso de cambio en todos los aspectos día con día, es por ello que en algunos aspectos o puntos a que se refiere el artículo 115 de la Carta Magna, en su fracción IV, si en principio se pensó por parte del Legislador que se cumplían las metas de los municipios al reconocerles mayor capacidad económica y por ende mayor autonomía o libertad, dejando unos puntos importantes como la decisión o intervención en algunos casos, de las entidades federativas, es evidente que, las entidades federativas viven un proceso de cambio constante, en donde la renovación también constante de sus instituciones, debe ir dirigida no sólo ha la renovación del cambio de nivel local sino federal; entonces el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio una Institución fundamental del Estado pero reconocida dicha institución en todos los aspectos como Nivel de Gobierno, como UN PODER PUBLICO QUE DINAMA DEL PUEBLO Y SE HA INSTITUIDO PARA BENEFICIO DE ESTE, institución municipal que a través del tiempo, el pueblo a través del legislador, ha conformado como una forma de gobernar o nivel de gobierno; lo que sólo ha sido posible reconociendo en primer lugar cada vez más su autonomía o libertad, su legítima competencia o atribuciones que les confiere la Ley Fundamental y, en segundo lugar por las reformas habidas que tienden al i mismo; en esa virtud, sería loable que de manera plena también, y como parte del Pacto Federal

de concertación en todos los medios o circunstancias, se modificara el artículo 124 de la Constitución Federal para la República Mexicana.

Veamos algunos ejemplos, que nos permitirán aclarar más la idea de que los municipios, como institución o nivel de gobierno, deben estar contemplados de manera expresa por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:.

Tenemos, en primer lugar, que la Constitución de Baja California, establece que el Ayuntamiento podrá regular los ramos y materias de la administración municipal que no están reservados a la Federación o a los Estados.

La Constitución Local del Estado Libre y Soberano de México vigente, establece en su Capítulo Tercero- Del Poder Ejecutivo- Sección Segunda – De las Facultades y Obligaciones del Gobernador Del Estado, Artículo 77, lo siguiente:

“Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

Fracción VIII: Ejercitar todos los derechos que asigna la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las

disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno Federal o concedidos a los cuerpos municipales;

.....

Fracción XXXVIII. Las que sean propias de al autoridad pública del Gobierno del Estado y no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros poderes del mismo gobierno o a las autoridades de los municipios; y...".

Dicha Ley Fundamental en su Título Octavo de Prevenciones Generales, en sus Artículos 137 y 138, establece:

"Artículo 137.- Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales".



**“Artículo 138.- El estado y los municipios tienen personalidad jurídica para ejercer derechos y asumir obligaciones en términos de la ley”.**

Tomemos en cuenta el ejemplo analizado y criticado en el Punto 3., del Capítulo Tercero, en donde transcribe la jurisprudencia de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL. NO LA AFECTA EL ARTICULO 7°. DE LA LEY QUE CREA LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVOLEON”**. Ya que en efecto, nuestro más Alto Tribunal Judicial, quien resolviera en Pleno tal Controversia Constitucional el día 13 de Mayo de 1997, no respeta la autonomía municipal así como la esfera o competencia municipal, remitiéndonos en este punto a tal apartado para su mayor comprensión. Pero no pasa desapercibido se vuelve a repetir, que por cualquier medio del Estado controla tanto económica, administrativa y políticamente al Municipio.

Ahora bien, debe de tomarse muy en cuenta, el criterio, que apegado a la interpretación de la ley realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde fue ponente el reconocido y eminente Ministro **GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL**, quien actualmente es el Presidente de dicho Organismo Jurisdiccional, en donde, la última parte de la tesis de mérito señala lo siguiente:

“.....por último, debe destacarse que la libre administración de la Hacienda Municipal no se traduce en una percepción y distribución o aplicación arbitraria e irrestricta de los recursos y bienes por parte de los Municipios, sino que la administración hacendaría se encuentra acotada en términos de la propia disposición constitucional ya mencionada”.

Con lo anterior estamos de acuerdo pero para sostener la inconstitucionalidad del artículo 7°. de la Ley que Crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Nuevo León, de otra manera, es seguir aceptando que se puede violentar la AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL ya sea por parte del Estado o de la misma Federación. nos acercaremos más al ejercicio pleno del Federalismo, robusteciendo a la misma autonomía municipal, si se modifica el artículo 124 de la Constitución Federal.

Para lograrlo, se tiene que reconocer en todo momento el derecho y poder del pueblo, se tiene que evitar el abuso del poder; se tiene que evitar la intromisión de otros poderes o niveles de gobierno, en asuntos que no son de su competencia sino del Municipio Libre; se

tiene que evitar que los Estados o entidades federativas no le den al ente municipal, las participaciones federales que le corresponden de acuerdo al desarrollo y necesidades económicas, de un Municipio determinado; evitar que las atribuciones facultativas que el propio artículo 115 concede a favor de los Estados en las relaciones con los Municipios, en lugar de ser un límite positivo para reconocer a su vez atribuciones municipales, de acuerdo al desarrollo y necesidades económicas de cada Municipio en México, sea pretexto para hacer menos a ese nivel de gobierno sin reconocer plenamente su autonomía económica; así como evitar que los acuerdos de coordinación, participación o colaboración, de cualquier tipo que sea, en los municipios formen parte, a los mismos no se les apoye económicamente de la manera debida, y se les considere como un nivel de gobierno inferior, ya que, si bien es cierto, de acuerdo con su rango ocupa el tercer lugar como se ha visto, ello no quiere decir que no sea igual de importante que los demás niveles de gobierno, el federal y el estatal

Debe respetarse la competencia de cada nivel de gobierno, lo que debe también quedar claramente reflejado tutelado, en la propia Carta Magna, pues en todos los actos coordinados de la Federación, debe de haber dos ejes rectores, que son las entidades federativas y los municipios participantes; en todos los actos coordinados de los Estados o entidades federativas, debe de haber dos ejes rectores, que son la Federación y los municipios, y en todos los actos coordinados de los municipios, debe de haber dos ejes rectores y que en este caso

son los Estados y la Federación. Por lo que la base de todos esos actos, debe ser reconocida legal, económica, administrativa y políticamente al Municipio "como entidad libre y autónoma ", como Nivel de Gobierno al que respete su competencia en todos los actos o atribuciones que le son encomendadas constitucionalmente; por ello, si los ejes rectores de los actos de un nivel de gobierno determinado, fallan o no sirven para fin específico, como lo es la solución de problemas y necesidades a corto, y mediano y largo plazo, de la comunidad vecinal, también es una forma de carecer de competencia de tan nivel de gobierno, ya que se alcanzarían los fines deseados, pues, aún cuando se piense o se pongan ejemplos en los particular del Municipio, todos los actos (aunque no sean coordinados con los otros niveles de gobierno) realizados o por realizar, tienen que ir en caminados al fortalecimiento pleno del Federalismo en México.

Recordemos que el Federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia.

Es por todo esto, que no sólo se debe de respetar la AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL PLENO DEL FEDERALISMO, autonomía económica que se encuentra prevista por el artículo 115 de la Constitución Federal, sino que como UN NIVEL DE GOBIERNO, el Municipio no debe de hacerse menos o tomarse menos en cuenta, y poder decir en un momento dado, que se encuentra contemplado como nivel de gobierno en el texto del artículo 124 de la Constitución



Federal, toda vez que si constitucionalmente en todos los sentidos se les reconoce como un ente autónomo, las atribuciones y/o competencia que de ello deriva, tiene que ser reconocido por el legislador en la ley fundamental DE MANERA ESCRITA O EXPRESA; lo que de ninguna manera afecta el sentido real de la Constitución Federal, sino que corrobora el reconocimiento de su autonomía como nivel de gobierno, con una competencia bien definida hacia los fines que se buscan para el "bien común" en el ejercicio pleno del federalismo.

Por lo que la reforma al Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en la modificación adición siguiente:

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias."

"En todo momento debemos tener presente que el sistema federal articula, política y jurídicamente, las estructuras del Estado Nacional;

por ello, cualquier reforma o adecuación de una de sus partes impacta necesariamente al modelo en su conjunto".<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ibid P 169

## CONCLUSIONES:

**PRIMERA.-** Por la importancia del objeto de estudio del Derecho Municipal, en la actualidad, éste conforma una rama del Derecho Público, con carácter autónomo, con estrechas relaciones de otras disciplinas jurídicas.

**SEGUNDA.-** El Municipio forma parte de la organización política, tripartita del Estado Mexicano: Federación, Estados y Municipios. Consistiendo en una Organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de las Entidades Federativas.

**TERCERA.-** Como consecuencia de la Revolución, la Constitución Política de 1917, determinó como forma de gobierno una república, representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos, unidos en una Federación. Reconociendo mediante esta fórmula, al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

**CUARTA.-** El origen del Municipio tiene su fundamento en la Ley que lo legitima, por lo cual es en la antigua Roma, donde propiamente tiene su nacimiento como Institución jurídico-político, hasta presentar las características que presenta en la actualidad.

QUINTA.- A partir de las últimas reformas al Artículo 115 constitucional (Publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983) se otorga mayores posibilidades a los municipios, para hacer posible los principios de AUTONOMIA Y LIBERTAD, mediante el ejercicio de derechos y obligaciones de gobierno y administración.

SEXTA.- En la organización actual del Municipio en México, el Ayuntamiento es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración cuya elección se hace por votación directa en los términos establecidos por la Ley Orgánica Municipal y duración en su cargo de 3 años. Estando integrado por el Ayuntamiento para la realización de sus funciones por: el presidente municipal síndico o síndicos y regidores. Siendo el aspecto económico, lo que delimita, conserva o amplía sus actividades en todos los rubros de su competencia.

SEPTIMA.- Referente a la debatida autosuficiencia económica de los municipios, sus ingresos se integran (a partir de las reformas de 1983) con los rendimientos de sus bienes, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas locales determinen: aunque percibieran todo lo relativo con el impuesto predial, participaciones federales e ingresos por prestación de servicios públicos a su cargo y administración de bienes propios como rentas, ventas, etc.

OCTAVA.- A pesar de la Reforma Constitucional de 1983, no ha surgido ese nuevo municipio, poder del federalismo, ya que su pretendida libertad sólo existe en texto legales, ya que no puede ser libre quien carece de lo más elemental, que en este caso, serían los recursos económicos para satisfacer sus más primordiales necesidades.

NOVENA.- Por lo tanto mientras se dá la verdadera AUTONOMIA ECONOMICA MUNICIPAL DENTRO DEL FEDERALISMO EN MEXICO y se reforma a fondo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se establecen nuevas bases, más recursos económicos deben llegar a la Hacienda Pública Municipal por la vía de las participaciones federales.

DECIMA.- De igual forma los acuerdos de coordinación que se lleven a cabo entre los Municipios y los Estados, entre los Municipios y la Federación, y entre los tres niveles de gobierno, juntos; no deben dejar a un lado el aspecto económico, ya que no sólo se debe apoyar y coordinar en la medida que sea posible hacerlo y para ciertos fines, sino que debe existir el apoyo económico al Municipio, en la medida necesaria para lograr el desarrollo requerido, por todos los medios y formas legales posibles. Lo cual es lo fundamental y que se debe superar para fortalecer al sistema federal, toda vez que el Municipio es uno de sus ejes rectores.

ONCEAVA.- Es verdad que el Artículo 115 de nuestro ordenamiento fundamental, cuando refiere al municipio libre, es lamentable que no proporcione los medios necesarios para garantizar la libertad económica, toda vez que si no existe esta libertad, nunca se dará la libertad política en el Municipio dentro de la Federación en México, ya que el magno anhelo del pueblo mexicano es la verdadera autonomía municipal, empezando por la autonomía económica la cual se expresó a través de los Constituyentes de Querétaro en el año de 1917, quienes previeron incansablemente que no podría haber independencia política mientras no se asegurara una independencia económica. Desgraciadamente los Constituyentes no previeron, ni fijaron la solución adecuada al problema, y menos también injustificadamente que nuestros actuales legisladores a través del respectivo procedimiento especial, que establece el Artículo 135 de nuestra Carta Magna, se interesen en dar solución a esta grave situación, interesándose más en las prestaciones económicas que debe percibir cada miembro del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo.

DOCEAVA.- Considero que de realizarse lo propuesto, habremos de fincar un vínculo más sólido entre la población y el municipio como el nivel de gobierno más inmediato; estaremos en la posibilidad de cooperar por una más

sólida organización política y administrativa de las entidades federativas, así como al engrandecimiento y desarrollo del Federalismo en México, respetándose las competencias de los tres niveles de gobierno, pues en todos los actos coordinados de la Federación, debe de haber dos ejes rectores, que son las entidades federativas y los Municipios participantes; en todos los actos coordinados de los Estados o Entidades Federativas, debe de haber dos ejes rectores, que son la Federación y los Municipios, y en todos los actos coordinados de los Municipios, debe haber dos ejes rectores y que en este caso son los Estados y la Federación. Por lo que en base de todos esos actos, debe ser reconocida, legal, económica, administrativa y políticamente al Municipio, "como entidad libre y autónoma", como nivel de gobierno al que se respete su competencia en todos los actos que le son encomendadas Constitucionalmente; por ello, si los ejes rectores de los actos de un nivel de gobierno determinado fallan o no sirven para un fin específico, como lo es la solución de problemas y necesidades a corto, mediano y largo plazo, de la comunidad vecinal, también es una forma de carecer de competencia de tal nivel de gobierno, ya que no se alcanzan los fines deseados por todos pero, si sucede lo contrario, es una forma de reconocer y robustecer la competencia, siendo en consecuencia, plausible que, se tome en consideración por el legislador la reforma al Artículo 124 de la Constitución

Federal, a efecto de evitar el abuso de facultades que actualmente les confiere este numeral a los Estados y la Federación, en perjuicio de los Municipios. Lo que con esta reforma se confirmaría aún más esa libertad y autonomía económica Municipal, prevista por el Artículo 115 de la Constitución Federal, dentro de los parametros del ejercicio pleno del Federalismo.



## **BIBLIOGRAFIA**

- 📖 Abreu Gómez, Ermilo, POPUL VUH -LEYENDAS ANTIGUAS DEL QUICHE-, Ed. Oasis, Méx., 1905.
- 📖 Aguirre Beltran, G., FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, UNAM., Méx., 1953.
- 📖 Carrasco, Pedro y Bravo, J., ESTRATIFICACION SOCIAL EN LA MESOAMERICA PREHISPANICA, SEP/INAH., Mxx., 1976.
- 📖 Cázares Acosta y otros, EL MUNICIPIO EN MEXICO, -Zarzosa Escobedo, José Antonio, Tema "El nuevo federalismo y la autonomía municipal: un enfoque hacendario"-, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación; Dirección de Publicaciones y Difusión, Méx., 1996.
- 📖 Colin., Mario, MUNICIPAL LIBRE - TEZCUCO, Tribu establecida en el Valle de México-, Divulgación Histórica, Méx., 1970.
- 📖 Floris Margadant S., Guillermo, EL DERECHO PRIVADO ROMANO, Ed. Esfinge, S.A. de C.V., Mxx., 1993.
- 📖 Gómez Jara, Francisco A., SOCIOLOGIA, Ed. Porrúa, S.A., Méx., 1982.

- 📖 Jhon Locke, ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL, Ed. Nuevomar, S.A. de C V., Méx., D.F., 1984.
- 📖 Martínez Gil, José de Jesús, LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO, Ed. Porrúa, S.A., Méx., 1992.
- 📖 Martínez Morales, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO –PRIMER CURSO, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Segunda Edición, Ed. Harla, Mxx., 1995.
- 📖 Marx y Engels, OBRAS ESCOGIDAS, Ed. Progreso, Moscu, 1992.
- 📖 Marx y Engels, TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA, Ed. Era, Méx., 1964.
- 📖 NUEVA ENCICLOPEDIA AUTODIDACTICA QUILLET, Tomo IV, Ed. Cumbre, S.A., Méx., 1979.
- 📖 Rendon Huerta Barrera, Teresita, DERECHO MUNICIPAL, Ed. Porrúa, S.A., Méx., 1985.
- 📖 Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Ed. Porrúa, S.A., Méx., 1998.
- 📖 LEGISLACION:
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Ley de amparo.

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Bando de Policía y Buen Gobierno de Cd. Nezahualcoyotl, Edo. De México.

#### ☞ JURISPRUDENCIA

- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLVIII, Pleno.
- Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo XIV-Julio, 1989, Tribunales Colegiados de Circuito.
- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, 1943.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo V, Junio de 1997, Pleno.