



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL
MUNICIPIO EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CALIXTO LOZADA HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

REVISOR: LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA

**TESIS CON
CALLA DE ORIGEN**



MÉXICO D.F.



2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD DE OBISPO
1947 C.D.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO, elaborada por el alumno **LOZADA HERNANDEZ CALIXTO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

✓

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 30 de 2003.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: CALIXTO LOZADA HERNANDEZ

FECHA: 09/III/2004

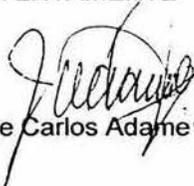
FIRMA: *[Firma]*

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E

El suscrito Lic. Jorge Carlos Adame García, mediante la presente hago de su conocimiento que he recibido de parte del alumno Calixto Lozada Hernández, un documento que contiene el Trabajo de Investigación de Tesis titulado "Análisis Constitucional del Municipio en México", el cual ya contiene las modificaciones y correcciones hechas previamente; y al hacer una revisión detallada de las mismas, manifiesto mi absoluta aprobación con el aludido trabajo de investigación.

Sin otro particular, quedo a sus ordenes para cualquier aclaración al respecto.

ATENTAMENTE



Lic. Jorge Carlos Adame García.

México Distrito Federal, a 26 de enero de 2004.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

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

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **LOZADA HERNANDEZ CALIXTO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Felipe Rosas Martínez, en oficio de fecha 30 de octubre de 2003 y el Lic. Jorge Carlos Adame García, mediante dictamen del 26 de enero del 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 28 de 2004.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

**mpm.*

DEDICATORIAS

A MI ABUELO:

CALIXTO LOZADA ARROYO

Donde quiera que ahora se encuentre, le agradezco por haberme alentado con sus palabras y su ejemplo, para superarme.

Siempre me manifestó su deseo por tener en la familia Lozada, su descendencia, al menos un profesionista; y que en mí depositaba toda su ilusión y su confianza para que se hiciera realidad ese sueño.

Ahora puedo decir, que he dado un gran paso para realizar ese anhelo, y daré todo de mí para culminarlo.

Porque su nombre y su apellido son cosas grandes, que siempre llevaré por la vida con orgullo.

¡Sí, habrá un "Lozada" profesionista!

A MI PAPA:

RAMON LOZADA LOPEZ

A ese hombre, a quién alguna vez consideré egoísta e incomprensivo, ahora le puedo decir que sin sus regaños, sus exigencias, su ayuda, sus consejos, y su paciencia para conmigo; no habría logrado llegar hasta este punto en mi vida profesional.

Gracias, primero por levantarme siempre que caí, y después, por enseñarme con el ejemplo que nada en la vida se consigue fácil, y que solo el trabajo y la constancia permiten lograr triunfos.

Ahora entiendo tantas cosas ...

A MI MAMA:

TOMASA HERNÁNDEZ BECERRA

A ti, debo tantas cosas buenas que tengo, a ti debo la vida y la salud; siempre has estado a mi lado, cuando más triste y desconsolado estuve; nunca te faltaron palabras de aliento y consuelo para reconfortarme.

Gracias por todo lo bueno que he recibido de tí; debes estar segura que en mis más grandes logros, tú has tenido siempre parte importante como consejera y amiga.

Te Amo.

A MI ESPOSA:

MARIBEL CERVANTES DE LOZADA

Gracias por lograr ser al mismo tiempo mi compañera, mi amante, y mi amiga; quiero decirte que tu cariño, apoyo y comprensión, han sido fundamentales para lograr este importante paso en mi vida.

Estoy cierto, que sin ti, el camino habría sido más difícil; por que eres para mí, la mano que siempre esta pendiente para aliviar mis heridas y mis quebrantos, aún a costa de su propio dolor.

Gracias también, por darme el más grande regalo para un hombre: nuestro hijo.

Te amo.

A MI HIJO:

AXEL VAHIR LOZADA CERVANTES

Aunque aún eres muy pequeño para leer y entender estas palabras, te dedico este trabajo porque desde que supe de tu concepción, has sido para mí un aliciente para seguir luchando, y poder darte todo aquello que hubiera querido para mí.

Espero que cuando puedas leer y comprender el significado de esto, nazca en ti el amor por el estudio y la superación personal; y si es por la senda de la Carrera de Derecho, todavía mejor.

¡Fuerte y Adelante!

A MIS HERMANOS:

DORA LUZ LOZADA HERNÁNDEZ,

RAMON LOZADA HERNÁNDEZ,

ROSARIO LOZADA HERNÁNDEZ, Y

OSVALDO LOZADA HERNÁNDEZ

A ustedes también dedico este trabajo y agradezco, por el hecho de que para que yo pudiera estudiar, tal vez, en algunas ocasiones ustedes tuvieron que privarse de algo material, o bien de la atención de nuestros padres.

Sin embargo, deben saber que este gran paso en mi vida profesional, no es solamente mío, es un logro de todos, ya que con su apoyo moral y material me dieron fuerzas para continuar siempre que lo necesite.

Desde hoy, adquiero el compromiso de aplicar todos mis conocimientos en auxilio de ustedes y deben recordármelo a cada momento.

A MI ASESOR DE TESIS:

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

En agradecimiento por aceptar dirigir y asesorar este trabajo, el cual es resultado en gran medida de su invaluable ayuda, por sus acertadas opiniones y propuestas para mejorarlo.

A MI MAESTRO Y REVISOR DE TESIS:

LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA

De no haber sido por la mejor decisión académica de mi vida: tomar la clase de Derecho Municipal, no habría conocido al maestro Adame, a quien debo mucho de lo que se sabe sobre la materia, ni tampoco hubiera elaborado mi Tesis sobre el Municipio, sin las interesantes reflexiones hechas en sus clases.

Gracias maestro, por infundir en mi persona el interés por el tema casi olvidado del Derecho, el Municipio "libre".

Hago extensivo también, mi agradecimiento por su excelente trabajo en la revisión de mi Tesis, y por sus atinados comentarios en las correcciones.

A La Universidad Nacional Autónoma de México

A mi querida Alma Mater, templo abierto al conocimiento y la superación.

Por brindarme la oportunidad de moldear mi espíritu, sin imponerme jamás, límites ni restricciones ideológicas.

Cada uno de mis maestros, células vivas integrantes de esta Universidad, dejaron en mi ser huella imborrable, al ofrecerme sus conocimientos, y contribuyeron a mi formación profesional; por ello siempre llevaré muy en alto el nombre de la Casa Universitaria que me dió protección y sustento académico.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1	CONCEPTO DE MUNICIPIO Y SU UBICACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL.....	8
1.1.	CONCEPTO DE MUNICIPIO Y ALCANCES.....	8
1.2.	ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	19
1.2.1.	TESIS JURÍDICA.....	19
1.2.2.	TESIS SOCIOLÓGICA.....	22
1.2.3.	TESIS ECLÉCTICA.....	24
1.3.	EL MUNICIPIO COMO BASE DEL ESTADO.....	26

CAPITULO 2	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	33
2.1	LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	33
2.2	LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.....	39
2.3	LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	43
2.4	LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.....	46
2.5	LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	51
2.6	LA CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857.....	55
2.7	LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.....	58
2.8	ANÁLISIS DE LAS REFORMAS QUE HA TENIDO EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.....	72

CAPITULO 3	FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO	
	MUNICIPAL.....	142
3.1	ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL.....	143
3.1.1.	FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR.....	146
3.1.1.1	EL PRESIDENTE MUNICIPAL.....	147
3.1.1.2	LOS REGIDORES.....	155
3.1.1.3	LOS SÍNDICOS.....	159
3.1.2	LOS FUNCIONARIOS POR NOMBRAMIENTO.....	160
3.1.2.1	EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.....	161
3.1.2.2	EL TESORERO DEL AYUNTAMIENTO.....	164
3.1.2.3	OTROS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.....	167
3.2	LAS SESIONES DE CABILDO DEL AYUNTAMIENTO.....	168
3.2.1	IMPORTANCIA DE LAS SESIONES DEL AYUNTAMIENTO.....	172
3.2.2	MECANICA DE OPERACIÓN EN LAS SESIONES DE CABILDO.....	175
3.3.	ANÁLISIS Y ALCANCE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO.....	178
3.3.1.	DE LAS FORMAS EN QUE SE PRESTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	189

CAPITULO 4	LA HACIENDA MUNICIPAL.....	200
4.1	DIVERSOS RUBROS QUE CONSTITUYEN LA HACIENDA MUNICIPAL.....	200
4.1.1	IMPUESTOS.....	206
4.1.1.2	EL IMPUESTO PREDIAL.....	208
4.2	PRODUCTOS.....	211
4.3	DERECHOS.....	214
4.4	APROVECHAMIENTOS.....	217
4.5	CONTRIBUCIONES ESPECIALES.....	218
4.6	INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	

	PÚBLICOS.....	221
4.7	PARTICIPACIONES FEDERALES HACIA LOS MUNICIPIOS.....	222
CAPITULO 5	PROPUESTA DE REFORMA PARA FORTALECER LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	228
5.1	EL EQUILIBRIO DE PODER AL INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL.....	231
5.2	EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES.....	236
5.3	LA DINÁMICA REVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS EN LOS MUNICIPIOS.....	242
5.4	INSTAURACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL.....	245
	CONCLUSIONES.....	250
	BIBLIOGRAFÍA.....	256

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se realiza con la finalidad de obtener el título profesional de Licenciado en Derecho; y para su elaboración se consultaron poco más de cincuenta obras de doctrinarios que abordan la temática municipalista, en sus aspectos teórico o conceptual, histórico o sociológico, así como crítico y analítico; además de diccionarios y enciclopedias históricas y jurídicas, de igual modo se examinaron las principales Leyes que regulan el régimen Constitucional.

Se inicia por precisar el concepto del municipio, explorando las diversas teóricas que sobre su origen existen, y ubicando al municipio dentro del sistema Federal.

En el segundo capítulo procuré estudiar la evolución constitucional del municipio, y también examiné las reformas que ha tenido el artículo 115 de la Constitución Federal, poniendo especial atención a la reforma más importante de dicho artículo, la de 1983, exponiendo su proceso legislativo.

A lo largo del desarrollo de dicho estudio, la conclusión de la mayoría de los autores, fue la necesidad de modificar la estructura jurídica Constitucional y Legal de la institución municipal mexicana; y de ahí se desprende el principal objetivo del presente estudio:

Demostrar los principales factores que originan el mal funcionamiento de los gobiernos municipales así como el desequilibrio existente al interior de los ayuntamientos, proponiendo modificaciones a la Constitución Federal.

Considero que las causas que originan tales problemas, son principalmente, de índole jurídico-política así como financiera; y en otra proporción menor de carácter estructural y funcional.

Creo yo, que con modificaciones a la Constitución Federal, respecto del régimen municipal, los principales problemas de los municipios deberán disminuir progresivamente; me refiero a cuestiones de abusos de autoridad, violación de garantías individuales, desvíos de fondos públicos, municipios marginados, escasez de servicios públicos básicos y un sin número de problemáticas que se suscitan bajo el amparo del actual régimen Constitucional del municipio, extremadamente flexible; en el cual nuestra Ley Suprema deja abierta la posibilidad de que cada Entidad Federativa adopte en sus Leyes Orgánicas Municipales los criterios que decida, sin límites específicos ni precisos.

Otro de los objetivos de la presente investigación consiste en proponer el régimen Constitucional, así como la creación de las instituciones y entes jurídicos necesarios para lograr el equilibrio de los órganos de gobierno en los ayuntamientos municipales, un régimen de participaciones financieras federales basado en la equidad y coherente con las necesidades de cada uno de los municipios, así como una estructura y funcionamiento adecuados; en busca de la pronta disminución de las principales disfunciones que existen en los municipios de México.

Pienso que algunas situaciones indeseables que ocurren en la mayor parte de municipios, consistentes en desvíos de fondos públicos municipales, de abusos de autoridad y violación sistemática de garantías individuales, se

deben en parte, al excesivo poder que le otorgan las Leyes Orgánicas Municipales a la figura del Presidente Municipal, incluso en algunas, sobre la totalidad de integrantes de los ayuntamientos; por que nuestra Carta Magna no delimita hasta donde las Leyes Orgánicas Municipales pueden dar atribuciones y facultades a los Presidentes Municipales, además no existen en la mayor parte de municipios contrapesos y órganos internos de contraloría que vigilen su correcto desempeño, ya que en los pocos municipios en los que tienen órganos de contraloría, estos son ineficaces.

Al respecto se encuentra en el capítulo tercero lo relativo al funcionamiento del gobierno municipal donde se estudian las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos municipales, la mecánica de operación e importancia de las sesiones de cabildo de los ayuntamientos así como la prestación de los servicios públicos municipales en sus distintas modalidades.

La problemática jurídico-política, estructural-funcional y financiera municipal es grave, y se manifiesta de diversas formas en cada una de las entidades federativas, y de una forma más aguda en los estados con menos recursos; es una situación que cada vez se complica más, y que día con día toma distintas modalidades. De manera que actualmente a nadie sorprende ver como se vulnera el Estado de Derecho y se rompe con la legalidad de forma muy sencilla, y lo más grave es, sin duda, que nunca se encuentran responsables que respondan por los daños que se causan a los habitantes.

Los recurrentes estallidos de la sociedad, que se explican, pero, de ningún modo se justifican, se originan del descontento por parte de la

población municipal, al enfrentar día con día las insuficiencias en los servicios públicos, los abusos de autoridad, y otras deficiencias en las administraciones municipales.

Los municipios padecen distintos problemas, a los cuales no les es posible dar soluciones por los gobiernos municipales, muchas veces por falta de recursos, algunas otras por falta de voluntad política y en ocasiones por deficiencias funcionales en las estructuras administrativas municipales.

Para abatir los serios problemas de falta de infraestructura y recursos financieros de los municipios; con la consecuente ausencia y deficiencia en la prestación de servicios públicos básicos, necesariamente deberán de aumentarse sensiblemente las participaciones financieras que les enteran a los municipios, de ese modo, seremos, beneficiados más de 90 millones de mexicanos que habitamos en municipios; ocasionando con dicho aumento, la satisfacción de requerimientos de la comunidad con servicios públicos oportunos y eficientes, así como programas municipales con verdadero sentido social. Lo cual solo se podrá lograr, con los recursos suficientes y las figuras jurídicas que impidan los desvíos de fondos de parte de los funcionarios de los ayuntamientos.

Sobre el tema de la hacienda municipal se analizan en el capítulo cuarto los distintos ingresos con que pueden contar los municipios, resaltando su notable insuficiencia que aunado a la incorrecta aplicación de los recursos y "fugas" de los mismos, ocasionan las deplorables condiciones en que se encuentran la mayor parte de municipios mexicanos.

Es por ello que también propongo en el quinto capítulo los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y ejercicio del gasto público municipal, así como la creación de contralorías internas funcionales, en todos los municipios del país con facultades específicas para imponer sanciones, así como revisión periódica del ejercicio de los presupuestos de egresos municipales; además de la revisión por parte de las Legislaturas Locales de la cuenta pública; a fin de lograr transparencia en el destino de los recursos municipales.

Respecto de la temática municipal se han estudiado en forma muy limitada los aspectos jurídico-político, estructural, funcional y financiero del municipio a la luz de la Constitución Federal, los cuales son analizados en el presente trabajo.

En tales condiciones, este trabajo será de carácter predominantemente propositivo; aunque también se abordará la cuestión histórica para mostrar la evolución constitucional del régimen municipal, así como las cuestiones estructural y funcional del mismo.

Erróneamente, se concibe al municipio mexicano simplemente como una descentralización administrativa, desprovista de capacidad y elementos para funcionar como un ente autónomo y libre como lo dispone nuestra Constitución General; en una costumbre por imitar figuras y doctrinas extranjeras, sin embargo, olvidan que México es una Federación, y no tiene un gobierno y administración de índole centralista, que permite la congruencia de una administración regional.

Los municipios en México cuentan con los elementos necesarios para ser considerados como entes jurídico políticos, es decir, están provistos de un territorio, de una población, cuentan con órganos de gobierno, y además la propia Constitución los dota de "libertad", que se traduce en autonomía.

A mi juicio, el municipio libre no ha de ser la organización que los estados adoptan en su régimen interior, sino la célula constitutiva del Estado Mexicano, la comunidad política originaria del sistema político nacional, la expresión primaria de la soberanía y de la división territorial básica; no una simple descentralización regional como la conciben los autores administrativistas.

Ese desconocimiento o concepción equivocada que se tiene en nuestro país respecto del municipio, en gran medida ha ocasionado que el legislador, tratando de darle autonomía, le vuelva más dependiente con la Federación, en cuanto a las participaciones financieras, y en segundo lugar con las Entidades Federativas en las cuestiones políticas y económicas.

Se ha pretendido en las reformas Constitucionales sobre el municipio, otorgarle cierta autonomía financiera y certidumbre jurídica, al incluir en nuestra Constitución contribuciones específicas para la recaudación de la hacienda municipal, y concediéndole competencias específicas; sin embargo, a pesar de ese esfuerzo significativo, los problemas de falta grave de recursos financieros y el desvío de los mismos, los abusos en forma sistemática del presidente municipal hacia regidores y síndicos integrantes del ayuntamiento, o incluso de la totalidad del ayuntamiento hacia la población; además de situaciones que vulneran garantías individuales y

derechos humanos; se repiten en forma alarmante; sin el menor respeto a nuestra Ley Suprema.

Si este sencillo estudio, con las fallas e imprecisiones propios de quien aún no cuenta con los conocimientos ni la experiencia de los especialistas de la temática municipalista, logra al menos motivar la reflexión del lector en relación a las propuestas, quizá un tanto idealistas, que aquí se hacen, me doy por ampliamente satisfecho.

Calixto Lozada Hernández

CAPITULO

1

CONCEPTO DE MUNICIPIO Y SU UBICACIÓN EN EL SISTEMA FEDERAL

1.1 Concepto de Municipio y Alcances

En toda tarea que pretenda ser científica y contar con cierto nivel de seriedad, primero debe precisarse con toda claridad, qué es lo que se está estudiando, pues de lo contrario se corre el grave riesgo de caer en contradicciones y perderse en ideas que se alejan del objeto en estudio, y en consecuencia llegar a conclusiones equívocas o lejanas de la realidad.

De tal manera que en este trabajo iniciaré con un el análisis del concepto de nuestro objeto en cuestión: el municipio. De igual modo se hará un somero estudio sobre las diversas teorías con relación al origen del mismo; procurando establecer un criterio propio en ambos sentidos.

Comenzaré precisamente con el origen del vocablo municipio, así tenemos que el Dr. Quintana Roldán nos dice: "El vocablo municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el

sustantivo *munus*, que se refiere a cargas, u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el concepto municipe, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo."¹

Sin duda de los términos anteriores, el que tiene cierto apego al significado actual del municipio en nuestro país, es el de *municipia*.

La mayor parte de tratadistas del municipio y de su régimen jurídico coinciden en la idea de que este como tal, surge con el Derecho Romano, al hacerse necesaria una figura jurídica que permitiera al gran imperio seguir creciendo y mantener dominados a los pueblos conquistados, sin tener que erogar en servidores públicos. De modo tal, que los pueblos dominados conservaban su propia estructura política, siempre y cuando enteraran puntualmente al imperio, sus contribuciones.

En este orden de ideas se pronuncia el autor Reynaldo Robles Martínez como sigue: "La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en

¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal. Ed. Porrúa S. A., ed. 5ª., México 2001, p.1.

Roma. Proviene de "munus", "munare" que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es, un *munus*. *Munus* es quien está obligado a las prestaciones, "municipium" es el conjunto de obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *com munis*, o sea, quien pertenece con los otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en la *munus*, *munera* o finalmente municipio.

Y sigue diciendo el mismo autor: "...También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio, a través de la voz francesa "comune", adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante las voces "jura communia", que significa juramento y acción aunada o conjunta"²

Para poder estar en aptitud de conceptuar algo, es requisito conocer su esencia, esto es, aquello sin lo cual dejaría de ser o no podría existir como tal, el fenómeno u objeto de estudio.

Es por ello que antes de analizar las ideas de los diferentes doctrinarios sobre municipio, y antes de proponer un concepto, consideró adecuado ubicar a la esencia del municipio; y para lograrlo tenemos que encontrar los elementos indispensables para la existencia del municipio, y así propongo a tres elementos básicos:

1.- Como principal elemento tenemos a la población, entendido como el conjunto de hombres que confluyen dentro de un mismo territorio, cuentan

² ROBLES MARTINEZ, Reynaldo EL Municipio. Ed. Porrúa, ed 3ª. México 1998. p. 152.

generalmente con una misma idiosincracia y cultura, que los mantiene en una unidad frente a otros grupos sociales.

Este planteamiento lo confirma el autor Robles Martínez, cuando considera que: "El municipio como célula de organización requiere, una población pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido."³

De tal manera, sin población el municipio desaparecería *ipso facto*.

2.- En segundo término se encuentra el territorio, como una circunscripción o espacio determinado en el cual una población tiene su asiento permanente; de igual modo sería imposible hablar de un municipio nómada, que no tiene un asiento fijo, ya que no se configuraría el elemento población con las características que enuncia el autor citado.

3.- Como tercer elemento la organización política, que podemos definirla como la elección democrática de los hombres que habrán de organizar y tomar las decisiones que afecten a la colectividad, a fin de procurar un orden que se ajuste a las reglas preestablecidas por la ley para ese grupo. Al igual que los elementos anteriores, este tiene justificación porque un pueblo que no tenga una organización política, está condenado a la extinción de la vida en convivencia social, ya que material y humanamente sería imposible que todos los miembros de esa población se gobiernan así mismos y al mismo tiempo, la toma de decisiones simplemente no se lograría, llegando a la absoluta anarquía.

³ *Ibidem*, p.157

En este sentido existen autores que coinciden con los dos primeros elementos, es decir, la población y el territorio y agregan otros, en sustitución de la organización política, y así: Luigi Ferrari considera que los elementos fundamentales del municipio son el territorio, la población y el patrimonio⁴

En tanto que para Adriano Carmona Romay el tercero de los elementos es el elemento administrativo, coincidiendo en que los otros dos son el territorio y la población.⁵

Otros autores incluso clasifican los elementos fundamentales del municipio en objetivos y subjetivos, siendo los primeros el territorio la población y la capacidad económica, y los segundos la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica y la finalidad de satisfacer sus necesidades públicas locales.⁶ Por su parte Reynaldo Robles Martínez, propone como elementos fundamentales del municipio al territorio o término municipal, a la población, al gobierno, a la relación de vecindad y a la autonomía.

Insistió, en que los elementos fundamentales del municipio son en ese orden de importancia: la población, el territorio y la organización política; aunque algunos autores refieran que este criterio responde a una concepción o tesis del tipo iusnaturalista: "Para las tesis iusnaturalistas el municipio es una creación natural. Sus elementos son: La población dada de que se trata y la región o lugar físico en donde aquélla se asienta y se desempeña y, aunque no se subraya suficientemente, cabría enumerar algún elemento formal relativo a su organización, a su poder o a su autoridad innata... población, territorio y

⁴ Citado por QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal. Ed. Porrúa, ed. 5ª., México 2001, p. 15

⁵ Idem

⁶ Idem

organización o poder serían los elementos clásicos de esta tesis. Ahora no nos interesa el que esté o no en desuso, sino saber cómo define al municipio.”⁷

Por mi parte, considero que no necesariamente debe responder este criterio a una posición del tipo iusnaturalista, y mucho menos aún que este criterio este en desuso; puesto que no es difícil dentro de una posición objetiva y ajena a cualquier ideología del origen del derecho, contrastar dicho criterio con la realidad vigente del municipio; ya que en cualquier formación de un nuevo municipio, podrá faltar cualquier otro elemento, pero la ausencia de una población, un territorio y una organización política harán imposible la creación o conformación de este.

Pues pienso, y pretendo demostrar que, elementos como el patrimonio, el personal administrativo, la capacidad económica, la creación o reconocimiento legal, la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales, etcétera; se encuentran inmersos o implícitos en la población el territorio y la organización política, o bien son presupuestos o consecuencias de la formación de un municipio; y en seguida proporciono argumentos a favor de esto: no podemos considerar al patrimonio o a la capacidad económica como elemento fundamental y suprimir a la organización política, pues sería tanto como decir que un pueblo o un municipio por el hecho de ser rico y próspero podría vivir en la total anarquía, y por otro lado bien podría incluirse el patrimonio dentro del territorio, ya que si una población tiene su asiento permanente en un lugar determinado, necesariamente cuenta con un patrimonio o cierta capacidad económica, aunque sea muy limitada, para poder continuar en esa circunscripción.

⁷ UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. ED. Porrúa, 1ª. Ed., México 1985, p. 189.

Con relación a elementos propuestos tales como finalidad de satisfacer necesidades públicas locales, y la relación de vecindad; considero que más que elementos fundamentales del municipio son presupuestos o situaciones de hecho que tienen que originarse en un momento determinado, para dar lugar a la creación de un municipio. Es decir, no podemos confundir los elementos constitutivos básicos de algo, con las circunstancias de hecho que acontecen en la realidad que ocasionan la conformación de ese objeto de estudio, en este caso el municipio.

Y finalmente elementos como la autonomía, de acuerdo a este planteamiento vienen a ser precisamente consecuencias de la creación o existencia de un municipio, ya que antes del reconocimiento jurídico de un municipio probablemente existió o dependencia o independendencia hacia un ente superior, pero no autonomía, por que ésta surge precisamente después del reconocimiento jurídico que se le da a un municipio por parte de un ente superior o Estado.

Hechos los apuntamientos del porque coincido con los autores de un criterio tripartita de los elementos fundamentales del municipio, consistente en la población, el territorio y la organización política, y a nuestro juicio en este orden de importancia; continúo con el análisis del concepto de municipio

Existen escasos doctrinarios que aportan algún concepto del municipio, sin embargo, la mayoría de ellos proponen diversas definiciones, es decir, emiten un juicio que establece con precisión los límites del objeto de estudio o concepto; de modo tal que las definiciones de los doctrinarios municipalistas atienden o

destacan alguna de sus características: ya sean del tipo económico, sociológico, político, formal o bien consideran un par de éstas.

El Dr. Acosta Romero afirma que el municipio "...en sí constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular"⁸

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, refiere en su libro Derecho Constitucional que "El municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado."⁹

Sin duda uno de los conceptos más completos sobre el municipio es el que propone el Tratadista del Derecho Municipal Moisés Ochoa Campos, como sigue:

"El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local;... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos"¹⁰

Otro concepto que procura cubrir todos los elementos del municipio, es el del Dr. Quintana Roldán, en los términos siguientes:

"El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de

⁸ Citado por Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, p. 5

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano* p. 875

¹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés *EL Municipio. Su evolución institucional*, ED. Porrúa, ed. 4ª., México 1985, p. 3.

convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”¹¹

En tanto que el autor Reynaldo Robles sostiene:

“ 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.”¹²

Nuestra Constitución Federal no incluye de una manera explícita algún concepto del municipio, sin embargo dentro del párrafo primero del artículo 115 se abarca de forma implícita un concepto político, esto es, se contemplan dos vertientes: Por un lado se advierte que el municipio se concibe constitucionalmente como una descentralización política y por otra parte como una descentralización administrativa. Lo cual se explica por el Dr. Jorge Carpizo, de una forma concisa; y nos dice:

“La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución General de la República, la del estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios.”¹³

¹¹ Op. Cit p. 6

¹² Op. Cit. P. 156

¹³ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, ED. Porrúa. 7ª. Ed., México 1999. p. 507

“La descentralización administrativa por región de los municipios presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan.”¹⁴

Hecho el somero análisis de los conceptos y definiciones que preceden, propongo un concepto de municipio: ***El municipio es un grupo de hombres con unidad cultural y social establecido en un territorio determinado, de forma permanente, que cuenta con una organización política y administrativa, cuya finalidad es lograr la satisfacción de sus necesidades comunes, dentro de las reglas de convivencia social que se precisan tanto en sus propias leyes, así como en las federales y las locales, del estado del cual forma parte.***

El concepto propuesto contiene los elementos fundamentales de los cuales ya comentamos antes: Al enunciar ***-es un grupo de hombres con unidad cultural y social-***, integramos a la población.

En tanto que al mencionar ***-establecido en un territorio determinado, de forma permanente-*** nos referimos desde luego al elemento territorial, más los recursos naturales que le dan sustentabilidad.

Al decir ***-que cuenta con una organización política y administrativa-*** hacemos alusión al elemento poder u organización política.

Más adelante incluimos, ***-cuya finalidad es lograr la satisfacción de sus necesidades comunes-*** ya no como elemento básico, sino como presupuesto necesario para la formación de un municipio.

¹⁴ Citado por Jorge Carpijo en la obra de la cita anterior.

En tanto que la parte que expresa - ***dentro de las reglas de convivencia social que precisan las leyes federales y locales, del estado del cual forma parte***- hace referencia al hecho de que el municipio en tanto figura jurídica y no sociológica ni histórica, necesariamente debe tener el reconocimiento legal de un ente superior o Estado-nación; y que aquel se debe sujetar en su actuar, a los límites que se le fijen por el estado del cual forma parte.

Para concluir esta parte, puedo afirmar que si bien el municipio reviste gran importancia en tanto que constituye una institución político-jurídica que es el nivel de gobierno más cercano al pueblo, las personas, aquel con el que se tiene mayor contacto, ese del cual depende la prestación de los servicios públicos como satisfactores de las necesidades colectivas primarias, que afectan directamente tanto la convivencia, e inclusive la subsistencia de las mismas personas.

Y sin embargo con toda esta importancia y como ya vimos, desde el surgimiento del municipio en Roma, hasta la vigencia del actual Estado moderno, nuestra institución en cuestión, en todo tiempo y sociedad, ha sido parte integrante de un ente mayor o superior que es el estado, y de ahí que cuente el municipio solo con autonomía y nunca con independencia del Estado, pues sería tanto como crear "microestados" dentro de otro mayor.

Sobre este punto procuraré ahondar en el punto 1.3 .

1.2 Origen del Municipio

En relación con la naturaleza del municipio existen diversas posiciones doctrinarias, aportando cada una de ellas diversos argumentos a favor de su idea, y a su vez esgrimiendo razonamientos que dejen sin sustento lógico y teórico a las demás tesis.

Así pues, existen tesis que van desde la concepción de que el municipio es un fenómeno espontáneo de la naturaleza y aún más otros autores refieren a que su origen es divino, pasando por las tesis del tipo sociológico, hasta aquellas doctrinas que consideran que surge el municipio como consecuencia o producto de la organización de los Estados.

De la gran variedad de planteamientos teóricos que han surgido a este respecto, podemos sintetizarlos en tres posiciones: Las Tesis Sociológica; Jurídica y la Ecléctica; las cuales serán estudiadas de forma individual en los puntos que siguen.

1.2.1. Tesis jurídica

Esta tesis también se le conoce como formalista, legalista o de derecho positivo, y es aquella que considera que el municipio solo surge como tal después de que es así declarado por la ley, que es un ente jurídico creado por la ley; y que

antes de dicha declaración o creación, solamente existió una congregación de personas asentadas en un territorio determinado.

Los partidarios de esta corriente, exponen que el municipio es una entidad humana, territorial y jurídica creada por la ley y que a falta de este acto, aquel no existe, pues es precisamente ésta la que le da tal carácter.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que no se puede dar en la teoría ni en la práctica el municipio natural, puesto que:

“El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y su autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan. Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se le organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio.”¹⁵

El Dr. Quintana Roldán se adhiere a esta teoría, al manifestar, en su *Derecho Municipal*:

“A nuestro juicio el Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el derecho. No desconocemos que hay las más de las veces, una comunidad interrelacionada que es su elemento poblacional. Sin

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa S. A., 5ª. Ed., México p. 817

embargo pretender que ese solo hecho sea el generador del municipio, sería como pretender, en derecho civil, que el hecho natural de la atracción sexual de la especie humana, sea por sí mismo el que crea la institución del matrimonio. Claro está que no podríamos explicarnos un fenómeno sin el otro, pero no por ello son uno solo.

De igual forma, la sociabilidad humana que forma las comunidades, por sí misma no explica, el surgimiento del municipio, existiendo éste hasta que el derecho lo define, le otorga facultades, le señala fines a cumplir, etc.¹⁶

Dentro de la doctrina extranjera, el Maestro Quintana Roldán cita al más destacado representante de esta teoría, el jurista vienés Hans Kelsen como sigue:

“Una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico, o místico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres ... El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho.”¹⁷

¹⁶ Op cit. p. p. 14 y 15

¹⁷ Op. Cit., p. 10

1.2.2. Tesis sociológica

Los partidarios de esta tesis sostienen que el municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, atendiendo a la lógica, no es posible que el creador de algo sea posterior a la creación.

Esta hipótesis indica que el municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, respondiendo a una necesidad inevitable del hombre consistente en asociarse en grupos cohesionados, y reconocer al interior de estos, a una o varias autoridades cuya finalidad sea la de lograr y conservar, esa unidad y el orden en la convivencia así como la satisfacción de sus necesidades tanto individuales como colectivas.

Sin duda al autor más citado por los distintos autores municipalistas en la explicación de esta tesis es Alexis Tocqueville, ya que dicho autor considera que el municipio tiene un carácter eminentemente natural, al grado de que en cualquier parte en la que existan hombres agrupados, como consecuencia necesaria y natural, se conformará por sí solo un municipio; y lo sintetiza de la siguiente forma:

“La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el municipio parece salir directamente de las manos de Dios.”

De igual forma dentro de los autores municipalistas más recientes Teresita Rendón Huerta Barrera refiere en este sentido:

“La respuesta al cuestionamiento principal*se encuentra en el fuero interno de cada sujeto, que a similitud de lo que señalan los contractualistas, *“cuando el hombre comienza a reflexionar, a darse cuenta que ha nacido libre pero que está encadenado por todas partes”**, decide recobrar su libertad a través de un ente que crea y al cual cede voluntariamente ciertos derechos para que a su vez él los regrese en protección y seguridad. Esto aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del municipio como segundo grado de la evolución en que se observa el proceso lógico y natural de la sociedad; primero la familia –por extensión el clan, la tribu, la fatria, la gens- luego el municipio y posteriormente otras formas de organización cada vez más complejas y elaboradas.”¹⁸

Por su parte el autor municipalista Ochoa Campos, también comparte este criterio al referir:

“El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional; aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local.”¹⁹

En tanto que la autora Teresita Rendón Huerta Barrera comparte este criterio, al referir en su Derecho Municipal:

“Así pues, consideramos que en abstracto, el municipio como el Estado, deben haber llevado un largo proceso de evolución natural en que fueron

* La autora se refiere al cuestionamiento sobre el origen del municipio

*ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. (citado por la autora en referencia)

¹⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA Teresita . *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa S. A., ed. 1ª., p. 21.

¹⁹ OCHOA CAMPOS. Moisés. Op Cit. p. 29.

perfilándose sus características, y que al momento en que se da la fusión Estado–Gobierno, aparece inevitablemente la diferenciación de los demás elementos y con ello, la delimitación de áreas de influencia.”²⁰

1.2.3 Tesis Ecléctica

Esta posición sostiene que el origen del municipio obedece a la confluencia o armonía de las doctrinas jurídica y sociológica, esto es, que a pesar de que las agrupaciones vecinales logren reunir todas las características necesarias para conformar un municipio; no puede concebirse como tal, si es que carece del reconocimiento de un ordenamiento legal emitido por un ente superior. Y viceversa, es decir, que el solo reconocimiento en una ley emitido por un ente superior al municipio o Estado, no origina por si mismo la creación de un municipio, sino que tiene que existir previamente un grupo social cohesionado que reúna los elementos fundamentales del municipio: pueblo, territorio y organización política.

De modo tal que se hacen complementarios los elementos sociológico o natural y el jurídico o formal para la existencia del municipio como tal.

Se pronuncia a favor de esta tesis el autor español Sabino Álvarez Gendin:

²⁰ Op. Cit. p. 22.

“Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo (de población) su capacidad para obrar como municipio.”²¹

Opinión Personal

Después de haber analizado las principales posiciones doctrinales respecto al origen del municipio, consideró que el origen del municipio, en tanto figura o ente jurídico, para poder explicarse tiene que hacerse necesariamente, atendiendo a lineamientos de la ciencia del Derecho, y no con reglas de distintas ciencias como la Sociología o la Historia.

Ya que en la Ciencia Jurídica, no existen entes implícitos, es decir el Derecho niega la existencia tácita de instituciones o figuras jurídicas, pues de aceptar, entes, situaciones o instituciones de esa forma; dejaría a libre albedrío, la interpretación de las cosas jurídicas, a conveniencia de cada interprete o gobernado; lo cual, irremediabilmente conduciría a una auténtica anarquía.

En tales condiciones, para la Ciencia Jurídica, solo existe y se reconoce aquello que expresamente se contiene en los distintos ordenamientos legales, emitidos por un Estado.

De modo que pudiera hablarse de que, antes de la creación y reconocimiento del municipio como tal, solo hay condiciones ideales para la

²¹ Citado por ROBLES MARTINEZ Reynaldo, p. 26

formación que aquel, llámese como quiera llamarse –comunidad, vecindados, agrupación social, etcétera.- pero nunca en el sentido estrictamente jurídico de la palabra un Municipio.

En este sentido el municipio no puede concebirse con un origen puramente histórico o sociológico. Es por ello que se comparte las tesis del tipo legalista, formalista o jurídica.

1.3 El municipio como base del Estado

A pesar de la gran diversidad de criterios en torno al origen del municipio, la mayoría de los autores de la temática municipal coinciden en que el municipio en cualesquiera etapa de la historia en la que se le observe, siempre forma parte de un ente superior, o de una estructura de organización social mayor, es decir, un Estado.

Sin embargo aún dentro de esta coincidencia, existen dos posiciones contrapuestas:

La primera que refiere que el municipio es una descentralización por región, de acuerdo a la doctrina administrativa francesa; de la cual sus más destacados representantes en nuestro país son los doctrinarios del Derecho Administrativo: Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, así diremos que el primero señala que: “La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una

institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales específicas de una circunscripción territorial."²²

En tanto que para el maestro Gabino Fraga "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentre 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."²³

Y sigue diciendo el mismo autor: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial."²⁴

Opiniones que desde luego no compartimos, y nos adherimos a la atinada crítica que les hace el Dr. Robles en su libro *El Municipio* al mencionar: "Estos autores tratan de acomodar la figura del municipio jurídico de México, a la teoría francesa, principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que este expresa... Sin embargo estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es

²² SERRA ROJAS. Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa S. A., 21ª. Edición, México, p. 220.

²³ FRAGA. Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa S. A. México 1978, p. 142.

²⁴ Idem

una Federación donde el municipio nuestro tiene características bien diferentes al francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.”

Además aunque es cierto que el municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias sustanciales como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizador, que es parte del ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia...

El municipio en cambio:

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, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

El municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no solo administrativa como lo pretenden Fraga y Serra Rojas.

“...El municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.”²⁵

El maestro Quintana Roldán, en este orden de ideas expone: “Tanto los sistemas de Estados centrales, como los Federales, ubican actualmente al municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencian de una agencia o delegación del gobierno general del Estado, por lo que la tesis administrativista de la descentralización por región está francamente en desuso.”²⁶

Por otra parte, para la postura opuesta que menciona que fueron los municipios los que precisamente dieron base al estado, igualmente existen argumentos que la hacen inoperante en la realidad del municipio.

El autor Reynaldo Robles refuta esta tesis, mediante la cita de la brillante opinión del Jurista Austriaco Hans Kelsen, en su *Teoría del Estado* como sigue:

“...la teoría de que el municipio es anterior al Estado incurre en otro sofisma, se ubica dentro de un contexto sociológico para sus definiciones, pero pretende que una vez elaboradas, normen el campo conceptual de las instituciones jurídicas, es decir, con el concepto sociológico que elabora pretende definir una institución de Derecho, y decir así que el municipio, jurídicamente existió antes que el Estado.”

El municipio no puede ser anterior al estado por que forma parte de éste.

Al respecto Kelsen, con su admirable claridad nos señala:

“compréndase fácilmente que la parte no puede existir sin el todo...”

²⁵ Op Cit. p. 142 y 143.

²⁶ QUINTANA ROLDAN. Carlos F. . Op cit. p. 16.

“... y que sólo en virtud de él existe, ¡que un hecho de la naturaleza y un orden jurídico son cosas harto diversas!, que las entidades locales por esencia , no son otra cosa que un orden jurídico condicionado por los hechos naturales, del mismo modo se comprende que la prioridad temporal de esos hechos , no autoriza a deducir, ante la ideología jurídica, que el municipio haya sido anterior al Estado. Si esto fuera cierto, es decir, si la comunidad parcial hoy existente como Municipio, hubiera precedido a la comunidad totalizadora que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado hubiera coincidido con el municipio, es decir, el Municipio hubiera sido el Estado”²⁷

Concluyendo diremos que puede haber Estados sin Municipios, pero no Municipios sin Estado. El Municipio solo puede actuar dentro del Estado y los límites que éste le fije.”²⁸

En tales condiciones, y evidenciado ya, que el Municipio mexicano, no es una simple descentralización por región o agencia del Estado-Federación y mucho menos de las Entidades Federativas; y desde luego que tampoco es correcto que los municipios precedieron al Estado y por ello son actualmente la base de su estructura.

Retomamos la idea conclusiva respecto del origen del municipio en el sentido de que solo podemos concebirlo como tal, al existir un reconocimiento legal de parte del Estado, en donde se le fijen sus atribuciones y límites precisos, procedemos a efectuar un análisis constitucional del lugar que ocupa el Municipio dentro de la Estructura del Estado-Federación.

²⁷ KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. ed. 15ª. México 1979.

²⁸ *Idem*. pág. 31 y 32.

Nuestra constitución Federal de acuerdo con el artículo 40 refiere que nuestro país se constituye como 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.

A su vez los Estados libres y soberanos o Entidades Federativas se conforman por Municipios, esto, según al párrafo primero del artículo 115 de nuestra Carta Fundamental:

“Los Estados adoptan, 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.”

En tales condiciones y una vez descartadas las teorías de la descentralización por región y de la creación del Estado-Federación de parte de los municipios, se debe concluir que el municipio mexicano representa uno de los niveles u órdenes de gobierno en que se tiene que dividir la República para poder lograr sus fines como tal, a saber: Orden de Gobierno Federal, Orden de Gobierno Estadual* y Orden de Gobierno Municipal.

A este respecto el Dr. Robles señala con toda precisión, aquellos numerales de nuestra Constitución Federal, que hacen alusión expresa a la existencia de tales niveles u órdenes de Gobierno como sigue: “Estos niveles de gobierno no sólo se infieren de los artículos 40 y 115 constitucionales , sino de otras varias disposiciones más; citamos el artículo 3º.. que en su primer párrafo

* Se escribe “Estadual” con la intención de distinguir de la palabra “Estado Nación”, al referirnos a las Entidades Federativas.

dice: "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano..."

El propio artículo en su fracción IX establece:

"EL Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios."

El artículo 27, en su fracción VI establece también:

"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."

El artículo 31, en su fracción IV, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios.²⁹

El maestro Quintana Roldán señala en este orden de ideas: "Particular importancia tiene para nosotros la apreciación del municipio en la estructura del Estado Federal que constituye nuestro país. En efecto, la República, en cuanto a su organización y estructura establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como "niveles u ordenes de gobierno", resultando así: el orden Federal, el orden Estatal y el orden Municipal."³⁰

²⁹ ROBLES, Reynaldo. op. Cit. P.144 y 145.

³⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. . Op. Cit. p. 16

CAPITULO

2

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1 La Constitución de Cádiz de 1812

La Enciclopedia de México menciona como principales antecedentes históricos e importancia de la Constitución de Cádiz que:

“... Es el antecedente de las leyes electorales mexicanas. De ella, la Constitución de Apatzingán tomó los fundamentos para establecer el sufragio universal y las Juntas electorales de Parroquia, Partido y Provincia.

Diversos acontecimientos ocurridos en España a partir de 1807 determinaron la promulgación de este documento; entre otros: el desprestigio del rey Carlos IV; el motín de Aranjuez, que provocó el destronamiento del propio monarca; la exaltación al poder de su hijo Fernando VII; la ocupación de la península por tropas francesas al amparo del tratado de Fontainebleau, por el que se concertó la

formación de un ejército franco-hispano destinado a invadir Portugal; el viaje de la familia reinante a territorio francés, con el objeto de someter sus querellas al arbitraje de Napoleón; la firma de los tratados de Bayona, por los cuales Carlos IV, primero, y Fernando VII, después, cedieron la integridad política y territorial de sus dominios a favor del emperador francés; el discernimiento que este hizo de la corona española a su hermano José, la carta otorgada de Bayona, por la cual se estableció la igualdad jurídica de España y sus Colonias; y finalmente, la rebelión del pueblo invadido, iniciada el 2 de mayo de 1808 y concluida seis años después. Aparte la resistencia militar organizada por las provincias españolas, sus representantes políticos acordaron, superando distensiones, la creación de la junta suprema central y gubernativa del reino, que asumió el poder hasta en tanto se restaura la legalidad del país.

La Junta estableció su residencia en Aranjuez, pero ante el avance de las tropas francesas se trasladó a Sevilla, replegándose en 1810 a la isla Gaditana. Estos acontecimientos suscitaron en el virreinato de Nueva España el surgimiento de dos tendencias políticas: una que manifestó adhesión a cualquier gobierno que mandase España; y otra que postuló el derecho de la Colonia a adoptar la forma de gobierno que libremente eligiese.

La metrópoli deseosa de mantener unidos a los pueblos de ultramar, decidió hacerlos participar en la gobernación del centro y llamó a formar parte de ella a un representante filipino y nueve americanos, incluido el correspondiente de la Nueva España

La convocatoria a elecciones, fechada el 22 de enero de 1809, detalló un proceso basado en la designación que los ayuntamientos harían de tres

personas distinguidas por su probidad y talento; de ellas mediante sorteo, se elegiría una. De esa primera insaculación el Real acuerdo procedería a seleccionar una terna, de la que por un último sorteo se elegiría al diputado por Nueva España. Agotado el procedimiento, la designación favoreció a Manuel de Lardizábal, y con ello se consumó el primer acto electoral celebrado en el país. Las tendencias revolucionaria y conservadora, que desde su origen dividieron a la junta española, provocaron la disolución de ésta, no sin antes dar vida a una Regencia compuesta por cinco miembros a la que se impuso el deber de convocar elecciones para integrar las Cortes Constituyentes.”³¹

Por otra parte la autora Teresita Rendón Huerta refiere como antecedente de la Constitución de Cádiz la situación que sigue: “De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y pésimas condiciones en que se encontraban.

En este breve periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud, y tantos otros principios esbozados en los idearios de Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón. Es explicable, por ello, que solo contemos con una brevísima alusión al municipio, en que don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano, señalando: “...Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno

³¹ *Enciclopedia de México*. Editora Mexicana. ed. 4ª. México 1978. t 3 pág. 1741 y t 11 pág. 6237.

(sic), que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reyno (sic) y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivarán la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente”.³²

Sin duda el pensamiento de Don Miguel Hidalgo y Costilla, pone en evidencia las precarias condiciones en las que se encontraban los municipios, que solo eran vistos como blancos de la rapiña, por parte de “servidores públicos” impuestos por la corona española, y que de ninguna manera asumían algún compromiso con la población.

De modo tal, que al no existir un régimen legal que obligara a los miembros de los gobiernos municipales a brindar los servicios públicos que requiere la vida en sociedad, únicamente otorgaban aquellos que querían, y bajo las condiciones que decidían imponer.

De manera que, era ya urgente, regular legalmente el rubro de los gobiernos municipales.

La autora en cita menciona: “...por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y

³² RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa S. A..ed. 1ª. México 1985., pág. 103 y 104.

permitiera controlar jurídicamente la situación. Fue así como se efectuó la primera reunión en la Ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la "Constitución de la Monarquía Española", conocida también como "Constitución de 1812", o "Constitución de Cádiz", que se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas."

Esta Constitución, a decir de los principales tratadistas de la historia legislativa del municipio, es la que con mayor detalle y abundancia se ocupa del aspecto de los gobiernos municipales, dentro del título entonces denominado. "Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos", y el autor que con mayor claridad logra sintetizar los logros de dicha constitución en cuanto a los beneficios hacia los municipios, es sin duda el maestro Ochoa Campos, como sigue:

"En lo que toca a la Constitución Gaditana, a pesar de su efímera vigencia en las dos ocasiones en que se aplicó," fue en sus consecuencias originales, un poderoso impulso renovador. Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauro:

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

* La Constitución de Cádiz apenas si tuvo aplicación en la Nueva España. En lo general estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de Agosto de 1814 y posteriormente en 1820, motivando el descontento de los criollos que temerosos de su aplicación en la Colonia, precipitaron que en su provecho la consumación de la independencia.

Introdujo innovaciones fundamentales:

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

Pero a la vez la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.
2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.

Sobre este último punto, que provocara tan encontradas opiniones al discutirse el actual Artículo 115 Constitucional, la Carta de 1812, en su artículo 332, sentó precedente al disponer:

"Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma

Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios.”³³

Definitivamente, es en esta Constitución en la que quedaron históricamente sentadas las bases de lo que es el actual régimen constitucional y legal de nuestro objeto de estudio: el Municipio en México, y que sin embargo como veremos en el último apartado de este capítulo, a lo largo de los años se ha modificado en diversas ocasiones; se considera que ello es normal, ya que responden estos cambios Constitucionales y Legales a las modificaciones en la estructura social, la cual a medida que aumenta, más y mejores servicios públicos requiere y en consecuencia mayores recursos humanos, materiales y financieros que aseguren su correcto funcionamiento.

2.2 La Constitución de Apatzingán de 1814

La Enciclopedia de México refiere en lo que respecta al Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 24 de octubre de 1814 lo que sigue:

“Al consumarse la independencia, el pueblo vio en la libertad de los ayuntamientos una forma de garantizar los derechos políticos y defender los intereses locales. Como la Constitución de Cádiz los había puesto bajo el mando de los jefes políticos, surgió desde entonces la demanda del municipio libre, que

³³ OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa S. A., Ed. 4ª., México 1985, pag. 226 y 227.

ha perdurado a través de la historia nacional. Pero, ni en Chilpancingo, ni en Apatzingán se le dio mayor atención al problema municipal. Posteriormente en las diversas constituciones, y las leyes o bases constitucionales, la cuestión del ayuntamiento fue tratada conforme al criterio federalista o centralista de sus autores, pero siempre con tendencia a restringir sus facultades y a ponerlo bajo la autoridad de funcionarios designados por el poder ejecutivo. Por influencia de las ideas francesas los gobiernos liberales modificaron la estructura municipal para crear la prefecturas.”³⁴

Y en mención por la misma obra citada, decimos:

“ El Decreto de Apatzingán fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante y José Manuel Herrera. Abrevaron sus autores en tres fuentes doctrinarias: Rosseau, en cuyo pensamiento fundaron su definición de Soberanía; Grocio, quien ligó íntimamente este concepto al de libertad individual; Montesquieu, que popularizó la doctrina de la división de poderes. Otros afluentes ideológicos nutrieron su texto: los elementos constitucionales de Rayón; el proyecto de constitución elaborado por fray Vicente de Santamaría; los ensayos políticos y legislativos de Morelos que culminaron con el reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso y su *Sentimientos de la Nación*. El decreto se divide en dos partes: “*elementos constitucionales*” y “*formas de gobierno*”. La primera comprende seis capítulos y legisla sobre religión, soberanía, ciudadanía, definición y características de la ley, derechos del hombre y obligaciones de los ciudadanos; y la segunda se compone de veinte capítulos y

³⁴ *Enciclopedia de México. Tomo 2: pág. 734*

reglamenta la organización, funcionamiento y relación de los poderes públicos entre sí.³⁵

En tanto que el historiador Ernesto de la Torre Villar dice: “La Constitución de Apatzingán (1814), que rigió breve tiempo y sólo en el territorio ocupado por los insurgentes, como se muestra por las juntas que de ella hubo, su reimpresión y además el establecimiento de las autoridades que ella señalaba, indicaba que además del Congreso, que tenía la mayor autoridad, existiera un poder ejecutivo y uno judicial representado por el Tribunal Supremo. Para el ejecutivo, ostentado por tres personas, se nombró a José María Morelos y Pavón,

A José María Liceaga y al Doctor José María Cos. El Tribunal se integró con los Licenciados, Ponce, Castro y Martínez. El Congreso designó a varias personas para obtener ayuda exterior: José Manuel Herrera, Francisco A. Perédo, Juan Pablo Anaya, el Padre Mendoza, Bernardo Gutiérrez de Lara y Tadeo Ortiz, tuvieron misiones que fracasaron, salvo la de Herrera, quien condujo a los Estados Unidos al hijo de Morelos y regular caudal para comprar armas. El ejecutivo compartido no funcionó, pues de él se separó Cos a quien sustituyó Antonio Cumplido. La derrota de Valladolid y Puruarán decidió el traslado del Congreso a Tehuacan. Una junta subsidiaria cuya jurisdicción llegaba a Texas, se formó en Michoacán que era el foco más importante de la guerra, la integraron el mariscal Muñiz, el Licenciado Ayala, Dionisio Reyes, José Pagola y Felipe Carvajal. Esta Junta, transformada y a veces dividida, trataría de mantener la unidad el movimiento revolucionario en los siguientes años. El Congreso, cuyo traslado costó la vida a Morelos, llegó con el apoyo de Don Manuel Mier y Terán y Vicente

³⁵ Idem. t 3; pág. 1740

Guerrero a Tehuacan, en momentos muy difíciles para esos jefes. Sus pretensiones, el estorbar la pronta acción política y militar de las fuerzas, originó que Terán, con el consejo de Alas, Cumplido y Carlos María de Bustamante disolviera el Congreso y los tres poderes y creara una Comisión Ejecutiva, integrada por Alas, Cumplido y Terán que coordinarían los divididos cuerpos insurgentes e intentaría reorganizar al país. La contraofensiva militar realista que se cebó sobre los insurgentes separó a esta Comisión, quedando inexistente ese órgano gubernativo.”³⁶

Sobre esta Constitución el Dr. Quintana Roldán, nos dice: “ El 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anahúac convocado por Don José María Morelos y Pavón promulgó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, conocida como Constitución de Apatzingán.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes otros documentos de Morelos, como, “Los Sentimientos de la Nación”, ni “El Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional”.

En forma indirecta el artículo 208 del Ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar que:

“Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y las repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente

³⁶ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto: *La independencia Mexicana*; t. III: p. 689 y SS.

introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.”³⁷

En tanto que la autora Teresita Rendón Huerta Barrera, manifiesta que: “Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial, no hace referencia al municipio. Sin embargo, del capítulo XVII se desprende que éste no sufriría modificación alguna, al establecer: “Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren”³⁸

2.3 La Constitución Federal de 1824

El autor José Barragán Barragán, precisa como principales antecedentes de esta Constitución los hechos siguientes: “Los acontecimientos militares y políticos que se involucran en la conjuración de Veracruz, más los postulados del Acta, de uno de febrero de 1823, de Casa Mata condujeron directamente al federalismo. Los grandes rebeldes vencen a Iturbide. Son ellos quienes fijan las condiciones al vencido y preparan el advenimiento del nuevo orden político-social. Primero se reinstala por la fuerza un congreso que había sido disuelto por la fuerza. Luego, se desconfió radicalmente de este congreso y se le obliga, una vez más, poco menos

³⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F, *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa S. A., ed. 5ª., México 2001. p. 65.

³⁸ *Idem.*, pag. 107.

que a autodisolverse, después de convocar uno nuevo. Y en el entretanto, las provincias se proclaman en estados libres y soberanos se imponen al nuevo congreso su federalismo."

Y continua diciendo el autor en cita: "...el federalismo, punto final de todo este movimiento de independencia y constitución del naciente país mexicano, comienza propiamente en Casa Mata. Dicho Plan en efecto con sus quizá ambiguos postulados, dio paso a la reinstalación del congreso disuelto; lo mismo que a su autodisolución y a la convocatoria de otro nuevo. Pero también dio paso innegablemente a las proclamas de autodeterminación independiente y soberanía de los estados. Estos hechos –decimos- aparecen trenzados unas veces cabalgando como causa y efecto unos de otros; y otras veces se nos imponen como un determinismo casi absoluto. Y todos ellos concluyeron por traer dicho federalismo."³⁹

El Dr. Quintana Roldán en relación con esta Constitución manifiesta:

"La primera Constitución Federal del país promulgada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I, que:

"Artículo 161.- Cada uno de los estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior,

sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.

Con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras Leyes Orgánicas

³⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo (Formación de los poderes en 1824)* Ed.UNAM, 1ª. ed., México 1978. pág. 69.

Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura federal."⁴⁰

Por su parte el Maestro Ochoa Campos relativo a esta Constitución, cometa: "Consumada la independencia, el Congreso Constituyente, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas jurar sujeción a las Bases Constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del municipio.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de Octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusiesen "a esta Constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y en las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".⁴¹

⁴⁰ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.. Ob. cit. pág. 66.

⁴¹ OCHOA CAMPOS, Moisés. Ob. cit. pág. 229.

2. 4. La Constitución Centralista de 1836.

Se mencionan en la “Enciclopedia de México” y en la de “Historia General de México”, los principales acontecimientos previos a esta Constitución, del siguiente modo: “En 1834, el Presidente de la República, General Antonio López de Santa Anna, cedió a las presiones del partido conservador, disolvió el Congreso e hizo formar otro que trabajó todo 1836 para destruir el Federalismo. El 29 de diciembre de ese año se expidieron las *Leyes Constitucionales* o *Las Siete Leyes*, muy a pesar de que el artículo 171 de la Constitución “*una de sus declaraciones ideales*” mandaba que “*jamás se podrán reformar los artículos que establecen la forma de gobierno y la división de los poderes supremos de la federación y de los estados*”. Aquellas disposiciones impusieron a la República Central, suprimieron las Legislaturas Locales, llamaron Departamentos a los Estados, nombraron Gobernadores asistidos por Juntas Especiales y crearon un Supremo Poder Conservador destinado a vigilar y a mantener a los otros tres –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- “*en la órbita de sus atribuciones.*”⁴²En tanto que el maestro Quintana Roldán señala como antecedente de esta Constitución: “Como consecuencia de los vaivenes políticos de aquellos primeros años de la independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de

⁴² *Enciclopedia de México*. Ed. Mexicana, México 1978. t 5. pág 2673; y *Historia General de México*. Obra realizada por el Centro de Estudios del Colegio de México. tomos I y II. México 1986 y 1992. págs. 763-767.

acuerdo con sus tendencias e intereses ideológicas, se implantaba en federalismo o el centralismo.

Así, al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, creando a su vez, las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de esas leyes, del 29 de diciembre de aquel año, se destinó a regular la "División del territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos.

Los estados se transformaron en departamentos, los que se subdividían en Distritos y éstos en partidos y municipalidades.

Los artículos 3º, 5º, 7º, 8º, al 11, 16, 18, 19, 21, al 23 y 25 de esa Sexta Ley, regularon cuestiones relacionadas al municipio..⁴³

Por su parte, en lo relativo a esta Constitución la Dra. Teresita Rendón Huerta dice: " En las Leyes Constitucionales de 1836 o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836, si se hacía alusión a la institución municipal."⁴⁴

Señalaba en sus artículos del 22 al 31, lo que a continuación se transcribe:

" Art. 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que habían en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la

⁴³ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. .Ob cit. pág. 66 y 67.

⁴⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Ob. Cit. Págs. 109.

policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

“ Art. 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder, los primeros, de seis; los segundos de doce; y los últimos de dos.

“ Art. 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

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

“ Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos; la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la

integridad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

“ Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en los pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

“ Art. 27.- Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

“ Art. 28.- Para ser juez de paz se necesita.

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del pueblo.
- III. Ser mayor de veinticinco años.

“ Art. 29.- Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en ésta a los

subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

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

“ Art. 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección..

“ Art. 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.”⁴⁵

Sin duda en esta Constitución de corte centralista si existió un claro afán de beneficio hacia la institución municipal, ya que se deja ver, en las disposiciones antes transcritas, la firme intención de detallar tanto los requisitos y la forma de

⁴⁵ DUBLAN Y LOZANO. *Colección de Leyes y Decretos*. T III, págs. 89 y 90. citado por Rendón Huerta Barrera Teresita.

llegar a formar parte de los ayuntamientos, así como, las atribuciones y funciones de los alcaldes.

De igual modo, se buscó regular de forma precisa los servicios públicos que los ayuntamientos tenían la obligación de prestar en favor de la comunidad.

Lo que a juicio mío no fue incluido, de ninguna manera, fue algún indicio que al menos diera pauta a pensar en cierta autonomía en un futuro; ya que de las formas de obtener los recursos que lograran satisfacer los servicios públicos municipales, no existió en esta constitución ni una sola palabra. Autonomía que no solo se requería en el aspecto financiero sino también en el aspecto político, en razón de que las Juntas Departamentales tenían reservado el derecho de anular la elección popular por la "deposición" de los ayuntamientos.

Opinión que comparte la doctrinaria Teresita Rendón Huerta Barrera como sigue:

"...diremos que en el lapso del centralismo el Municipio se vio limitado en muchas acciones principalmente por esa marcada tendencia del Gobierno a revocar a través de la deposición, los acuerdos de los ayuntamientos."⁴⁶

2.5. Las Bases Orgánicas de 1843.

La Enciclopedia de México y el historiador Daniel Cosío Villegas mencionan sobre estas Bases Constitucionales que: "El 10 de diciembre de 1841 se convocó

⁴⁶ Idem. Pág. 112.

a las elecciones que el 10 de abril de 1842 dieron triunfo a una mayoría de diputados liberales. La labor de este Congreso se redujo a formular un proyecto de Constitución en el que intervinieron Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Octaviano Muñoz Ledo, Juan José Espinosa de los Monteros y Mariano Otero, los tres últimos autores de un voto particular de inspiración federalista. Rechazado el proyecto de la mayoría, la Comisión formuló uno nuevo que fue aceptado por la Cámara en términos generales, pero que mereció la reprobación del grupo conservador, considerándolo atentatorio a la religión católica. Santa Anna llamó al gobierno al vicepresidente Nicolás Bravo y se ausentó de la Capital para fraguar un golpe parlamentario; en efecto, los vecinos de Huejotzingo organizaron una revuelta para desconocer al Congreso *“por haber contrariado la voluntad de la nación”* y las tropas, las autoridades de algunos Departamentos y la guarnición de la Capital se adhirieron al movimiento. Apoyado en este simulacro revolucionario, el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para que formulara nuevas bases constitutivas de la Nación. Creada la Junta, consideró menguado su poder si se limitaba a sólo la redacción de las bases y decidió formular un nuevo estatuto constitucional, a cuyo efecto nombró una comisión encargada de formular el proyecto, integrada por el General Valencia (presidente), Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y –por supuesto- el Arzobispo de México. El 8 de abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio fue aprobada y el 14 se publicó con el título de “Las Bases de Organización Política de la República Mexicana”. Este documento tuvo vigencia poco más de tres años, aunque durante

el gobierno del General Herrera (1844-1845) fueron sustituidos los artículos 31 a 46, reformando el 167 y adicionando el 169.⁴⁷

Menciona el maestro Ochoa Campos a este respecto: " ...La lucha se había desatado en el seno mismo del grupo conservador, dividido en fracciones que vergonzosamente se disputaban el poder por medio de la intriga y de los pronunciamientos.

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso. Triunfante el movimiento y de acuerdo con sus bases, se instaló la asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, pues ninguna mención en concreto se encuentra en su articulado sobre el régimen edilicio.

Sin embargo el proyecto de Constitución no pasó de la iniciativa, ya que el Congreso quedó disuelto en diciembre del mismo año de 42.

En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legisladores, integrada por sesenta y nueve personas, que en 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código Centralista, conocido por el nombre de " Bases Orgánicas de la República Mexicana"; y sigue diciendo el autor en cita:

Su artículo 4º. Se ocupó del régimen municipal, estableciendo que "El territorio de la República se dividirá en departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades".

⁴⁷ Enciclopedia de México. Ob. Cit. t 3, págs. 1750 y 1751. y COSÍO VILLEGAS. Daniel. Ob cit. T. 2 págs. 803- 818

Los departamentos quedaron a cargo de los Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.

El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas departamentales en lo relativo a la regulación del régimen municipal.

Así como los departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el Presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales ya sean los Prefectos, los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.⁴⁸

En tanto que el Dr. Quintana Roldán se pronuncia con relación a estas Bases Orgánicas, al decir: "Las bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 de aquel mes.

Estas nuevas bases centralistas reglamentaron en forma más deficiente al municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes:

"Artículo 4º. – El territorio de la República se dividirá en departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I. Adscribirse (sic) en el padrón de su municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

⁴⁸ OCHOA CAMPOS. Moisés Ob. Cit. Págs. 241 y 242.

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades."⁴⁹

2.6. La Constitución Liberal de 1857.

Por lo que hace a esta constitución, La Enciclopedia de México precisa como principales antecedentes históricos, que: " Restablecida la Constitución de 1824 con el *Acta de Reformas* de 1847 y firmado el Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra de Estados Unidos a México (1848), siguieron frecuentes cambios en el poder ejecutivo (9 en seis años), manifestaciones ostensibles de anarquía paralelas al debilitamiento del régimen federal nuevas luchas internas, entre ellas las de Blancarte contra López Portillo en Jalisco y Bahamonde contra Melchor Ocampo en Michoacán. A la renuncia del Presidente Arista (5 de enero de 1853) se hicieron cargo del gobierno, sucesivamente, Juan B. Cevallos, Manuel María Lombardini (7 de febrero) y Antonio López de Santa Anna (20 de abril), quien promulgó las *Bases para la Administración de la República*, formuladas por los conservadores bajo la dirección de Lucas Alamán. Santa Anna se hizo llamar *Alteza Serenísima*, se rodeó de una corte a la europea y expidió una serie de

⁴⁹ QUINTANA ROLDAN. Carlos F.. Ob. Cit. Pág. 68.

decretos dirigidos a implantar la Dictadura: declaró en receso a las Legislaturas; reglamentó las funciones de los Gobernadores para convertirlos en simples agentes del gobierno central; controló las rentas públicas de los Estados e impuso a éstos el carácter de Departamentos. En diciembre de 1854 se confirmó, mediante un plebiscito, la prórroga indefinida de la Dictadura y la facultad del titular para nombrar sucesor. En junio de 1855, cuando el Dictador consultó al Consejo de Ministros si era ya oportuno expedir la Constitución (que según él debía ser republicana y centralista), faltaban menos de dos meses para que triunfara la Revolución de Ayutla. En efecto, el 1 de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villareal, había iniciado, bajo la inspiración política del Partido Liberal y de la Jefatura de Juan Alvarez, el movimiento que culminó el 9 de agosto de 1855 con la expulsión definitiva de Santa Anna del país. La característica fundamental de este levantamiento fue que se desarrolló y triunfó sin contar con el ejército, pues solamente Zuloaga, Negrete y De la Llave, se incorporaron como militares a la causa antes del triunfo. Hombres salidos del pueblo se improvisaron soldados y jefes (Epitacio Huerta, Manuel García Pueblita, y Santos Degollado, entre otros), y las nuevas generaciones imprimieron un carácter de espontaneidad a la lucha contra el despotismo. Al triunfo de la Revolución (el 10 de agosto de 1855), desempeñaron la Presidencia Martín Carrera (15 de agosto). Rómulo Díaz de la Vega (12 de septiembre), Juan Alvarez (4 de octubre), quien llamó (día 16) a la elección de diputados a un Congreso Constituyente, utilizando, de acuerdo con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto en Acapulco, la convocatoria del 10 de diciembre de 1841 que sirvió para integrar el Congreso de mayoría liberal de 1842. Sustituido Alvarez por Ignacio Comonfort (8 de diciembre), la Sede de la

Asamblea se cambió de Dolores Hidalgo, donde estaba prevista, a la Ciudad de México; y la fecha, del 14 al 17 de febrero de 1856. La apertura de la Sesiones, sin embargo, ocurrió el 18, con una asistencia de 98 representantes, en su mayoría moderados, pero con gran influencia de los puros. El nuevo Mandatario, sin la intervención del Congreso decretó el 5 de mayo un *Estatuto Orgánico Provisional* que debía regir a la Nación mientras la Asamblea Legislativa daba término a la Nueva Carta Fundamental⁵⁰

Entre tanto que el historiador Cosío Villegas nos menciona sobre esta Constitución: "...El 16 de junio se presentó el proyecto de Constitución elaborado por Ponciano Arriaga (quien suscribió, además, un voto particular), Mariano Yañéz, León Guzmán, José María del Castillo Velazco, José María Cortés, José María Mata y, con reservas, Pedro Escudero y Echánove. A tiempo que los legisladores deliberaban, el régimen procedió a la expedición de diversos ordenamientos de carácter reformista y fue haciéndose más ostensible el enfrentamiento entre liberales y conservadores, precursor de la guerra civil. La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, primero por los congresistas y luego por el Presidente, y el 11 de marzo se promulgó con toda solemnidad. Apenas constituidos los poderes (El Legislativo el 8 de octubre, y El Ejecutivo y el Judicial el 1 de diciembre), se produjeron el Pronunciamiento del General Félix Zuloaga, conforme al Plan de Tacubaya (17 de diciembre); el Golpe de Estado de Comonfort (19); la prisión de Benito Juárez Presidente de la Suprema Corte de Justicia (19); el levantamiento del General José de la Parra, de acuerdo con el Plan de la Ciudadela (11 de enero de 1858), la libertad de Juárez y la huida de

⁵⁰ *Idem.* tomo 3. págs. 1755-1757.

Comonfort (21); el nombramiento de Zuloaga como Presidente por los sublevados (23); y la derogación de la Constitución. Mientras Benito Juárez convertido en Presidente de la República por Ministerio de Ley (21) emprendía su viaje al interior del país para organizar la defensa armada de la legalidad y dar principio a *la guerra de tres años*.⁵¹

2.7. La Constitución Federal de 1917

La Enciclopedia de México dice en relación con los antecedentes históricos de dicha constitución que: “ El movimiento revolucionario iniciado en 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales; más bien, fundándose en ellas, reprobó las sucesivas reelecciones del General Porfirio Díaz, cuyo gobierno había devenido en dictadura. A la demanda puramente política de *sufragio efectivo y no reelección*, añadió el pueblo, en el curso de la lucha armada, la exigencia de garantías sociales –derechos para la clase obrera y reforma agraria, principalmente- y el establecimiento de bases jurídicas para reivindicar los bienes de la Nación. La nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, incorporó al sistema mexicano de derechos esos principios.⁵² “Caso singular éste –dice Felipe Tena Ramírez- ni se trataba de una Acta de Reformas, como a la de 1847; ni se reemplazaba a la Constitución anterior, según lo hizo la de 1857, con la de 1824. Por su contenido, la de 1917 es una nueva Constitución; pero por

⁵¹ Ibidem. T.2, págs. 803-818.

⁵² COSIO VILLEGAS, Daniel. Tomo 5. p.2675 .

respeto a la de 1857 se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no ha parado mientes en esta sutileza y reconoce a la Carta de 1917 un destino autónomo”⁵³

“La revolución mexicana de 1910, reanudada en 1913, es el antecedente histórico inmediato de la Ley Fundamental vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. El antecedente de la Revolución a su vez, fue la permanencia de Porfirio Díaz en el poder durante 30 años y 8 meses, mediante 7 reelecciones, 6 de ellas consecutivas. Durante su régimen se mantuvo la paz, pero el gobierno recurrió a la leva y a la represión para conservar la estabilidad; creció la actividad económica, pero se entregaron los transportes y la industria al capital extranjero; se intentó colonizar al país, pero se otorgaron en concesión enormes extensiones a las compañías deslindadoras; prosperaron las haciendas, pero se mantuvieron las servidumbres y el peonaje. Desde principios del siglo XX empezaron a organizarse los sectores de la oposición. En 1906 ocurrieron las primeras manifestaciones obreras de protesta en gran escala. En ese año (1906) se formuló el programa de la Junta Organizadora del Partido Liberal, precursor de la Constitución de 1917. En 1908 el presidente anunció su deseo de retirarse y el año siguiente surgió el Partido Liberal Anti-reeleccionista, y más tarde el Nacional Democrático, empeñados en encauzar la opinión pública en el sentido de la democracia; pero consumado en 1910 el fraude electoral, el dirigente de la oposición advirtió que no quedaba otro camino que el de las armas y convocó al

* EL autor se refiere a que nunca se ha aceptado tal engaño, es decir, el hecho de que supuestamente la Constitución de 1917, únicamente reformaría a la de 1857, cuando en la realidad evidentemente, la sustituyó.

⁵³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*. Ed. Porrúa, México 1975

levantamiento del 20 de noviembre. El día 21 de mayo de 1911 se firmaron los Tratados de Ciudad Juárez; el 25, Díaz abandonó la Presidencia y se dirigió al extranjero; el 26 se hizo cargo del poder, con un carácter provisional, Francisco León de la Barra; y el 6 de noviembre, elegido por el pueblo, Francisco I. Madero tomó posesión de la Presidencia. Emiliano Zapata, sublevado desde febrero de 1911, lanzó el 25 de noviembre el Plan de Ayala en el cual acusó a Madero de inepto y proclamó la violencia como único medio para obtener la justicia agraria. Se levantaron también contra el Presidente, aunque por otros motivos, Bernardo Reyes, Pascual Orozco y Félix Díaz; y el 18 de febrero de 1913, Victoriano Huerta usurpó el poder y mandó asesinar a Madero y Pino Suárez (día 22). El 26 de marzo, el Gobernador de Coahuila (Venustiano Carranza) lanzó el Plan de Guadalupe desconociendo a Huerta, asumió la primera jefatura del Ejército Constitucionalista y, en el curso de una larga campaña militar, logró derrotar a los federales, primero, y luego a los propios revolucionarios desafectados, hasta que en septiembre de 1916 pudo convocar al Congreso Constituyente.⁵⁴

Por lo que hace a la instalación del Congreso, la Enciclopedia de México menciona: "El 21 de noviembre del año de 1916, la Asamblea se instaló en Querétaro; el 30 eligió mesa directiva; el 1º. De diciembre Carranza entregó el proyecto de Carta Reformada; y el día 6 se designó la Comisión de Constitución (Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román), ampliada el 23 (Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín González) El proyecto en parte fue aceptado y

⁵⁴ Enciclopedia de México: tomo 3; págs. 1761-1762.

en parte modificado y adicionado. El 31 de enero de 1917 se firmó la constitución y rindieron la protesta de guardarla los diputados y el primer jefe Venustiano Carranza. Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo el nuevo Código fundamental era realmente otro, pero para no violar la norma que se había impuesto al órgano constituyente, el instrumento se llamó "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857". La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entro en vigor el 1º. de mayo siguiente. Fue firmada por todos los representantes, entre ellos los miembros de la mesa directiva del Congreso: Luis Manuel Rojas (Presidente), Cándido Aguilar y Salvador González Torres (Vicepresidentes), Fernando Lizardi, Ernesto Meade de Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos (Secretarios) y Jesús López Lira, Gerardo Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bojórquez (Prosecretarios)⁵⁵

Por su parte el autor Reynaldo Robles Martínez señala en relación con esta Constitución y el Municipio mexicano, que: "El Proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la constitución de 57. El Proyecto establecía:

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 el Municipio libre,

⁵⁵ Ibidem. t.3 página 1763.

administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

La Comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

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 tres bases siguientes:

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de sus Municipios.

Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios en los que residieran habitual o transitoriamente.

Como es de observarse, la parte final de la fórmula propuesta por Venustiano Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II que motivó uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente.

El maestro Quintana Roldán sintetiza con claridad los puntos sobre los que surgió el debate: "La fracción primera no encontró controversia alguna, no así la fracción segunda que proponía la Comisión, la que enseguida generó enconados debates.

Se centraron las discusiones sustancialmente en dos puntos de esta propuesta: a) el mecanismo de recaudación de los impuestos, al proponer el dictamen que fuera el Municipio quien recaudara todos los tributos; y, b) sobre la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un estado y el municipio."⁵⁶

Este mismo autor después de transcribir y comentar las principales disertaciones de los miembros del Constituyente nos expone el desenlace del voto por la segunda fracción del artículo 115:

"Ante el enfrentamiento irresoluble, los discursos con frecuencia apelaban al patriotismo de la Asamblea, como el Diputado González Galindo, al señalar:

"...Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario, y os aseguro que es una experiencia que tenemos derecho a intentar conseguir por el bien de la patria, por que el bien de

⁵⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Ob. Cit. Pág. 88.

la patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre, y a su vez este tendrá por base la absoluta independencia económica."⁵⁷

Y sigue diciendo el Dr. Quintana Roldán:

"Nuevamente Jara asumió la defensa del dictamen, con una memorable disertación que por su alto contenido municipalista vale transcribir alguna de sus partes:

"Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolverlos, acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio. Seguramente que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magnificas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los

⁵⁷ Obra citada por Idem: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo VIII, p. 309.

que no ejercen el comercio, también ¿Cómo han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad y, por consiguiente los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serían los que procuren que se establezca una especie de competencia, por que nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un Municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz ...”

“...algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurra en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que en éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de estos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los Municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el

papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le haga daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los Municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha vuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, por que entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, por que los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado.

Así, pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os digné dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la comisión.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo y siendo ya de madrugada se sometió a votación el artículo 115, con excepción de la fracción segunda que se

reservó para continuar su discusión en la sesión del 25 de enero. Se aprobó en lo general el artículo 115, por 148 votos a favor contra 26.⁵⁸

A este respecto se refiere el autor Reynaldo Robles Martínez como sigue:

“El jueves 25 de enero de 1917, se presenta un nuevo proyecto elaborado por la segunda comisión de Constitución. Este nuevo proyecto contenía dos alternativas. Antes de reproducir las dos alternativas, es conveniente destacar los puntos más importantes de los considerandos con que se fundamentó la nueva proposición:

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.

Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Primera alternativa.

Proyecto para la fracción II del artículo 115:

II. Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de la siguiente manera:

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
2. Una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10% del total que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

⁵⁸ *Idem.* págs. 90, 91, y 92.

3. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1 de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo, surgiera algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura correspondiente quien oír al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuera entre la legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

Sala de comisiones –Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917.-Paulino Machorro Narváez.- Arturo Méndez.

Segunda alternativa.

Fue presentada como voto particular de los diputados Jara y Medina, miembros también de la segunda comisión y expresaba:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado para cada Municipio. Todas las controversias que se susciten

entre los Poderes de un Estado y un Municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

Sala de comisiones -Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917.- Hilario Medina .- Heriberto Jara.

Se acordó que dicha propuesta sea discutida el día 30, pero posteriormente se declara permanente la sesión hasta el 31 de enero con el objeto de desahogar todos los asuntos pendientes.

En la madrugada del día 30 se propone el análisis de la fracción II,.... Se explicó que el proyecto del primer Jefe no contenía el principio de la libertad hacendaria y aún así el diputado González M. propuso que se aceptara el proyecto del primer jefe, que aunque no satisfacía de una manera absoluta, alcanzaba la finalidad, que es la libertad municipal.

El diputado Jara insistió en sus argumentos y concluyó diciendo: "No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se requiere tener esa libertad a base económica.

Habló el diputado Chapa en contra, los diputados Calderón y Medina en pro y finalmente surgió la desafortunada intervención del diputado Ugarte, quien era secretario de Carranza, proponiendo la fórmula que resolvía el problema de la discusión, pero no el de la libertad económica municipal. Esta fórmula quedaría como obstáculo para el desarrollo del Municipio y decía:

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, serían las suficientes para atender sus necesidades.

Esta fracción votada en un clima de cansancio por una asamblea abrumada de problemas, que había resuelto en una larga sesión de trabajo, fue aprobada más por salir del paso que por ser la fórmula adecuada, por 88 votos a favor y 62 en contra.

El diputado Jara señaló que: "El dictamen de la Comisión no había sido presentado con el deseo de llenar un hueco, sino para satisfacer una necesidad a que ahora la adición que propone el ciudadano Ugarte, es como si no hubiéramos propuesto nada por que las legislaturas de los estados, en todas las épocas han revisado los presupuestos de los ayuntamientos."

El diputado Jara pidió permiso a nombre de la Comisión de retirar la propuesta, por aclamación le fue concedida.

Por lo tanto el artículo 115 quedó de la siguiente manera:

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:

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, 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

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

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

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

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

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.⁵⁹

Con el transcurso del tiempo este artículo de nuestra Carta Magna se ha reformado en diversas ocasiones; cuyo análisis se realizará en el punto siguiente de este estudio.

⁵⁹ ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO. *El Municipio*. Ed. Porrúa S. A., 3ª ed., México 1998, págs. 110-116.

2.8. Análisis de las reformas que ha tenido el artículo 115 de la Constitución Federal.

De los autores que abordan la temática municipalista, consideramos que sin duda entre quienes con mayor claridad y concreción han tratado el análisis de las reformas que ha tenido el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, se encuentran, por un lado, el autor Reynaldo Robles Martínez y, por otra parte los coautores Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu; y así menciona Robles Martínez:

" A. PRIMERA REFORMA

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía de ser proporcional al número de habitantes de cada uno; adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, en los siguientes términos: "Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a la última cifra".

En tanto que, en el libro de Mario Ruiz Massieu, realizado en coautoría con Virgilio Muñoz, se menciona con relación con la iniciativa de esta reforma, que:

"El artículo 115 constitucional, aprobado en la Asamblea de Querétaro, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928. En efecto, el General Álvaro

Obregón, envió el miércoles 16 de mayo de ese año una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

...Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los Congresos Locales cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas.

Estas reformas a juicio del suscrito, reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría por sí sola ante la conciencia nacional.

La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrá de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrar este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminándose los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

La segunda deficiencia, por que nadie ignora que en una Asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el número de ésta.

La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder Legislativo reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos...”⁶⁰

B. SEGUNDA REFORMA

Como antecedente de esta reforma los autores Ruiz Massieu y Virgilio Muñoz refieren: “El Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de noviembre de 1932 una iniciativa de modificación constitucional al artículo 115. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933...”⁶¹

En tanto que Reynaldo Robles dice respecto a esta reforma que:

“... establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de los ayuntamientos, adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo 3 en los siguientes términos:

A la fracción I se le adicionó lo siguiente: “Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo

⁶⁰ RUIZ MASSIEU, Mario y Virgilio Muñoz. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, ed. UNAM, México 1979, págs. 85 y 86.

⁶¹ Ibidem, págs. 87 y 88

inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

A la fracción III lo siguiente: "La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos:

Los diputados a la legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en

ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”⁶²

C. TERCERA REFORMA

Los citados autores Ruiz Massieu y Virgilio Muñoz en lo referente a esta reforma nos dicen, lo siguiente:

“Con el objeto de ampliar el periodo de gobierno, en los Estados, de cuatro a seis años, el Presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III del citado artículo quedo de la siguiente forma:...Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años.”⁶³

Por su parte el autor Robles Martínez sobre este punto dice que este reforma fue: “Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar al parte final del párrafo segundo de la fracción III que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera: “Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años “⁶⁴

D. CUARTA REFORMA

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, y consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir a la fracción primera el

⁶² ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Ob. Cit pág. 125.

⁶³ Ob. Cit.. pág. 89.

⁶⁴ Idem.

siguiente párrafo: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Los autores Ruiz Massieu y Virgilio Muñoz, en lo que respecta a esta reforma, nos dicen que:

"Una reforma más fue vivida por el artículo 115 Constitucional en la época en la que Miguel Alemán Valdez, fungió como Presidente de la República. En efecto, el 6 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma que establecía la posibilidad de voto femenino.

La reforma señalaba en su parte considerativa:

CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los Estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política Federal...

La propuesta presidencial fue aprobada después de largos debates, adicionándose el artículo de referencia el 31 de diciembre de 1946"⁶⁵

⁶⁵ RUIZ . MASSIEU. Mario y Virgilio Muñoz. Ob. Cit. págs. 89 y 90.

E. QUINTA REFORMA.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1946 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 1953 se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres. En razón de que el derecho al voto de la mujer mexicana ya había sido consagrado por la Constitución este último artículo, que les facultaba a emitir su sufragio no solamente en comicios o elecciones de los Ayuntamientos, sino que también en los ordenes de gobierno Estatales y Federal; pues adquirieron plena ciudadanía, entonces ya resultaba ociosa la existencia del párrafo de la fracción primera del artículo 115 Constitucional, que permitía al acceso activo de las mujeres en la vida electoral de los municipios, para elegir a sus Ayuntamientos.

F. SEXTA REFORMA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 y adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

Fracción IV: "Los estados y Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean

necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia “.

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

G. SÉPTIMA REFORMA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías, a continuación transcribimos el párrafo respectivo:

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes...”

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

H. OCTAVA REFORMA.

Sin duda una de las reformas más importantes del artículo 115 Constitucional es aquella que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, ya que reestructuró totalmente dicho artículo, convirtiendo sus cinco fracciones en diez; por lo cual consideramos que es pertinente efectuar un somero análisis del proceso legislativo de esta reforma.

Iniciativa de la Reforma.

Mediante comunicación escrita de 6 de diciembre de 1982, esto es, recién iniciada la Presidencia de la República de Miguel de la Madrid Hurtado; envió a la Cámara de Senadores una "Iniciativa de Decreto de Reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Dicha iniciativa fue precedida por su correspondiente exposición considerativa o "exposición de motivos", es decir, los fundamentos y razones de la enmienda constitucional que se proponía, y que en sus partes más significativas mencionaba:

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

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

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

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

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

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

"El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más 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."

Consideramos al respecto que ciertamente el centralismo es un tope que no permitía que la Institución del Municipio Libre lograra consolidarse como tal, es decir, que pudiera ser auténticamente libre, ya que muchas funciones y atribuciones de los gobiernos municipales, se encontraban restringidas y limitadas; quedando al arbitrio de los gobiernos de los Estados los "que" y los "como" de la actuación de los Ayuntamientos municipales.

En tales condiciones, los municipios al encontrarse legalmente limitados para desarrollar determinadas actividades, que eran necesarias para el correcto funcionamiento de los ayuntamientos y de la sana convivencia social de las comunidades; recurrían al único recurso que tenían: la negociación política con los gobiernos de los estados, para que les otorgaran las autorizaciones necesarias, y por supuesto, siempre en detrimento de la población municipal, por que para obtener algo necesariamente tenían que ofrecer o ceder algo, por lo que, coincidimos con esta parte de la exposición de motivos de esta reforma; era ya necesario romper con los viejos moldes del centralismo que si bien en sus inicios inspecciona, vigila, controla y conduce; ya corrompido y viciado sólo obstaculiza, reprime y desorienta. Y sigue diciendo la exposición de motivos que se comenta:

“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 esa tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una 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 la Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales o municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.

Podemos decir que estamos de acuerdo con esta última parte de la exposición de motivos de la reforma en estudio, ya que en efecto, no bastaba con pasar de golpe del centralismo a la total descentralización, y terminar de tajo con las atribuciones tanto federales y estatales que tuvieran injerencia con la cuestión municipal; por que de haberse hecho así, seguramente que se habría producido un grave desequilibrio en el sistema político mexicano, por lo que se requirió, como dice este documento considerativo de la reforma: el análisis exhaustivo de la situación que prevalecía, para valorar lo que era conveniente modificar y lo que debía conservarse igual, y desde luego los plazos y formas adecuados a fin de que no se diera una alteración brusca, que resultara contraproducente y perjudicial para el avance de la transición. Continua diciendo la exposición de motivos en comentario que:

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

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

En este sentido, en opinión mía, es coincidente con la exposición de motivos, ya que la célula básica de la nación: el Municipio, por que está provisto de la materia prima esencial para la creación de los cambios sociales y políticos

adecuados; que vienen a ser: las necesidades y requerimientos cotidianos de la población en forma directa, sin deformaciones.

De manera que si todos los Municipios del país resuelven sus problemáticas sociales inmediatas, necesariamente se resolverán en gran medida, aunque de forma paulatina y gradual, los problemas que aquejan a toda la nación. Así, sigue diciendo la iniciativa en estudio:

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los 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 nueva institución: tenemos la del municipio.

"Como gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deberán tomar las decisiones que correspondan realmente a esa instancia en el marco de las leyes de la República; que deberán respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco de interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad."

Estamos de acuerdo con este planteamiento ya que indudablemente los objetivos que perseguía la reforma en estudio, requerían como premisa para el verdadero establecimiento del Municipio Libre, una descentralización política, esto es, resultaba ya insostenible la situación, de que los Municipios eran meros pupilos de los Estados de la Federación; donde estos últimos decidían sobre el destino de aquellos, dándoles o negándoles las autorizaciones para desarrollar los actos y proyectos que demandaba la población para satisfacer las necesidades colectivas.

En tales condiciones, eran los Estados de la Federación, los que tomaban las decisiones que afectarían a los miembros de determinado Municipio, negándoles su derecho a opinar sobre las posibles soluciones a la problemática que presentaba su comunidad.

Esa descentralización política a que alude la exposición de motivos de la reforma en análisis, es precisamente el reclamo que el pueblo ha hecho para que sea posible que los miembros de un Municipio puedan, legítima y legalmente, resolver ellos mismos los problemas que aquejan a su comunidad y que ya se deje de imponer sobre ellos soluciones momentáneas que más que beneficiar perjudiquen al núcleo de población municipal.

“Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio aún cuando teóricamente

constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, pero lo que como 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 efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

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

Incuestionablemente, en los Municipios es donde se origina la democracia, en efecto, es cierto también, que un real federalismo demanda descentralización política y administrativa, y a su vez la descentralización política y administrativa exige de la vigencia de una auténtica democracia, en donde sea el pueblo quien proponga, en donde los ciudadanos discutan sobre las propuestas planteadas, y finalmente sea la comunidad básica la que llegue a consensos que beneficien a todos: a los Municipios primero, luego a los Estados y en consecuencia a la toda Federación, así, en este orden, ya que seguir con las viejas fórmulas del centralismo implica seguir intentando fortalecer a la Federación y a los Estados pero debilitando cada vez más a los Municipios, que siguiendo ese camino del centralismo nunca llegarían a valerse por sí mismos, pues ante la existencia de situaciones dificultosas, solo tendrían que esperar a que los Estados o la

Federación resolvieran, aunque fuera solo transitoriamente, las problemáticas que prevalecían en sus comunidades.

“Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, puede y deben cambiarse en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

“Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su inevitable permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que “Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción.

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

“En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmada 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 afloraron en este histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

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

“Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas 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 a la

Capital de la República, no sólo con el propósito de distribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

“La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había dado a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

“En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del Artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones , para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las Normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas”.⁶⁶

⁶⁶ SAYEG HELÚ Jorge Et. al. *La Reforma Municipal en la Constitución*. ed. 2ª. Ed. Porrúa S. A., México 1985, pags. 20-24.

Reforma ante el Senado de la República

En atención a lo trascendental de esta reforma al artículo 115 Constitucional, el Senado de la República convocó al Licenciado Manuel Bartlett Díaz, entonces Secretario de Gobernación, el 20 de diciembre de 1982, para que informara a ese cuerpo colegiado sobre la iniciativa de reformas presentadas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En efecto, se dio la comparecencia, la que fue dividida en dos partes; una fue la expositiva de parte del Secretario Bartlett, y otra se constituyó por las interpelaciones que hicieron los Senadores.

En la parte expositiva, el titular de la Secretaría de Gobernación amplió las consideraciones de la iniciativa presidencial, señalando que la misma era el resultado de la consulta popular realizada durante la campaña presidencial del Miguel de la Madrid Hurtado y que en materia municipal se habían realizado 65 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales, habiéndose presentado 600 ponencias de especialistas y ciudadanos en general. Resaltó como la adopción del Municipio Libre generó una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 y que la iniciativa era un esfuerzo efectivo para superar "una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los Estados, y los Estados a los Municipios" y obedecía a un sincero deseo de la descentralización de la vida nacional.

La reforma propuesta cubre todos los aspectos de la vida municipal: políticos, administrativos, económicos, sociales y de desarrollo financiero y urbano.

En los políticos (fracciones I y VIII, último párrafo) se quiso, dijo el Secretario Bartlett, dar una mayor seguridad jurídica a los gobernados,

concediendo la garantía de audiencia para el caso de suspensión y desaparición de ayuntamientos, para los miembros que los integraban y suprimiendo el mínimo de 300,000 habitantes para otorgar la representación proporcional en los municipios, ya que sólo 36 de los 2,377 existentes, alcanzaban ese mínimo.

En los administrativos, (fracciones II y III), se puntualizó las facultades de los ayuntamientos para su buen gobierno.

Las finanzas y la economía de los municipios constituyen una de las esencias de la reforma, que recoge así, como lo señaló el Secretario Bartlett, una de las principales preocupaciones de los constituyentes del "17", que bien entendieron que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada..." (Heriberto Jara).

La reforma no descuidó el desarrollo urbano municipal. Así (fracción V) "se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, se prevea su futuro crecimiento ordenado y se puedan lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores" conforme lo expuso, en este rubro, el Secretario Bartlett. El desarrollo (fracción X) comprenderá, no solo lo urbano, sino la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas. Los Convenios Únicos de Coordinación tenderán al fortalecimiento del federalismo, instrumentando un federalismo moderno, según lo describió el titular de Gobernación.

Finalmente, la reforma se preocupó por los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios. Sobradamente y con razón pues se trataba, nada menos que, de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios. Con eso, se termina con la anarquía

existente e informó el Secretario Bartlett "se llena un vacío y asegura la justicia social para todos los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios".

Concluida que fue la exposición del Secretario de Gobernación Bartlett, seis senadores (Yolanda Sentíes de Ballesteros, Francisco José Madero González, Andrés Henestrosa Morales, Raúl Salinas Lozano, Rigoberto Ochoa Zaragoza y Salvador J. Neme Castillo) procedieron a cuestionar al compareciente.

La senadora Sentíes de Ballesteros se refirió, sobre todo, al aspecto fiscal y financiero de la reforma. Pidió explicaciones sobre las razones que determinaron que en la iniciativa no se tomaran en cuenta los ingresos del municipio por concepto de aprovechamiento, productos, cooperación y financiamiento; acerca de que si la iniciativa tenía el propósito de que la federación entregara directamente las participaciones a los municipios, sin mediación del gobierno estatal y, en relación con la facultad de los municipios para aprobar su presupuesto de egresos, si fuere necesario que ese presupuesto se sujetare a prioridades establecidas en planes que aprobare el Estado.

En relación con las anteriores interrogantes, contestó el compareciente en específico, que el proyecto no delimita las fuentes particulares de ingreso, sino que se dejó a las leyes locales para definición con mayor claridad y de una manera general, refiriéndose el texto constitucional propuesto a conceptos más sencillos y globalizadores. Por lo que hacía a la entrega directa de la federación de las participaciones a los municipios, sin mediación del Gobierno Estatal, había quedado comprendido de manera general en la ley que cada legislatura local expidiera al respecto.

Finalmente y con respecto a prioridades establecidas en planes que aprobare el Estado, además de que los Estados legislarían con vista en esas prioridades, existía un sistema nacional de planeación donde quedaban consignados los sistemas y mecanismos para la participación de los Municipios y los Estados con la Federación.

Posteriormente el senador Francisco Madero González inquirió sobre los bandos de policía y buen gobierno que expedirían los ayuntamientos, y que podrían estar limitados por las legislaturas de los Estados.

El secretario de Estado Bartlett manifestó que la reforma perseguía lo contrario a las limitaciones de facultades de los ayuntamientos y que por eso precisamente se preceptuaba, a nivel Constitucional Federal, su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones de observancia general, pero que se establecía un marco de referencia, una norma general, para fijar que esas facultades se ejercieran con las bases normativas que deberían establecer las legislaturas de los estados.

Por su parte el senador Andrés Henestrosa Morales, en su intervención, hizo alusión a su natal Oaxaca, el Estado con mayor número de municipios, con mayor número de expresiones indígenas y con muchos ayuntamientos paupérrimos. Quiso saber que trato se daría a esos municipios en lo referente al suministro de las aportaciones de la Federación y del Estado en su desarrollo.

Al contestar, el Secretario Bartlett, manifestó que no sólo en Oaxaca sino en otras entidades existían municipios de total incapacidad económica para resolver sus necesidades más inmediatas. Por eso la reforma municipal perseguía objetivos muy claros de modernización municipal, de protección democrática y de

aseguramiento de fuentes de ingreso. La fracción V de la iniciativa proponía la realización y celebración entre la Federación, Estado y Municipios de convenios sobre desarrollo urbano, creación de reservas territoriales, utilización del suelo, otorgamiento de licencias y permisos, todo lo cuál daría mayor actividad, competencia y recursos a los municipios. Además en el presupuesto de la Federación existe un renglón especial para el desarrollo regional, dijo.

En tanto que el senador Raúl Salinas Lozano, se refirió a uno de los aspectos de la fracción IV, o sea, el impuesto predial. Al respecto quería saber si se iban a establecer normas para los costos de administración y el plazo para que los municipios pudieran administrar sus recursos.

El compareciente contestó que era de esperarse que los gastos de administración no fueran una carga para los municipios, pero que esta materia no podía legislarse en un precepto constitucional, pues variaba de manera notable de municipio a municipio, por lo cual debería ser resuelto según las circunstancias prevalecientes en cada Entidad. Por lo que hacía al plazo para recibir estos ingresos que el artículo segundo transitorio fijaba a partir del 1º de enero de 1984, podría ser corto para algunos municipios y demasiado largo para otros, pero que era importante determinar esas facultades de recepción municipal y señalar que la federación ya tenía establecidas fuentes de ingreso que permitía a los estados, para resarcirlos de las pérdidas que sufrirían éstos al trasladarlos a los municipios.

El senador Rigoberto Ochoa Zaragoza, se refirió al aspecto laboral de la reforma, es decir, la contenida en la fracción IX, manifestando que esta última autorizaba a los legisladores de los Estados para expedir leyes sobre relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, lo que podría estar en aparente

contradicción con la facultad otorgada al Congreso de la Unión en la fracción X para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional.

El Lic. Bartlett respondió a la pregunta del senador Ochoa Zaragoza en los siguientes términos:

En efecto, el Constituyente de 1917, estableció como facultad de la Federación y de los Estados, la de legislar en materia de trabajo.

Por lo que hace a la Federación se expidieron más adelante las leyes correspondientes.

Por lo que hace a los Estados corrió suerte varia, incluyendo algunos que no legislaron sobre la materia.

Por ello era preciso definir y reglamentar lo relativo a los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios.

No teniendo cabida precisa en los apartados A y B del 123, se consideraba adecuado introducirla en la reforma en un apartado especial, el IX. Así, se estableció de una manera definitiva, a nivel constitucional, la obligación de los Estados y de los Municipios el que regularan sus relaciones laborales con sus trabajadores pero siempre por supuesto, en consonancia con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución. de esa manera, se protegerá a cerca de un millón de trabajadores mexicanos.

Por su parte el Senador Salvador J. Neme Castillo se refirió al aspecto político de la reforma, la contenida en el último párrafo de la fracción VIII, por la que se suprimió el límite anterior que establecía que solo los municipios cuya población fuese de trescientos mil habitantes o más, se le aplicará el principio de la representación proporcional.

El Secretario Bartlett amplió lo que sobre ese particular había manifestado en su exposición inicial, señalando que la supresión del límite transformaría la estructura política de todos los ayuntamientos del país. Así se había hecho por que se estimaba que la norma hasta entonces vigente era francamente limitativa para la democracia integral de México.

Por otra parte, había el deseo desprendido de la consulta popular de que todos los municipios pudieran mantener gobiernos de representación plural, por lo que se había fijado el mecanismo práctico para llevarlo a cabo en cada una y en todos los Estados. Constituía un reto para la imaginación política de los mexicanos.

Concluido que fue el periodo de preguntas de los senadores y ya que se habían cubierto todos los aspectos fundamentales de la reforma, el Secretario de Gobernación Bartlett, terminó manifestando que:

“El Presidente de la República ha actuado políticamente en la toma de sus responsabilidades. Ha dialogado con todos los sectores y adoptado decisiones impostergables con auténtico patriotismo”.

Dictamen de las Comisiones Unidas

Una vez que llegó a la Cámara de Senadores la iniciativa presidencial de reformas al artículo 115 Constitucional y después de la comparecencia del Secretario de Gobernación de fecha 20 de diciembre de 1982, las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación y Desarrollo Económico y Social realizaron los estudios correspondientes, rindieron su dictamen aprobatorio el 27 de diciembre de 1982

ante la asamblea del Senado, realizando algunas modificaciones que posteriormente se señalarán.

El dictamen mencionado efectúa un breve, pero sustancioso recorrido histórico del municipio, desde los Calpullis de los aztecas, pasando por la fundación de la Villa Rica de Veracruz en 1519, primer ayuntamiento de la América continental; el ayuntamiento a partir del México independiente, hasta llegar al Constituyente de Querétaro.

Se refirió que la reforma propuesta tenía dos aspectos sobresalientes: “el reconocimiento de mayores facultades y atribuciones a los Ayuntamientos de los municipios y la reestructuración lógica del precepto para exponer con detalle y claridad las innovaciones que se pretenden”.

También se declaró que la adición constitucional que se proponía implicaba una revisión de competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Asimismo que “fortalecer la democracia de los municipios es fortalecer la democracia nacional”. En otras palabras, también el Senado admitió que la cuestión municipal no es asunto o problema meramente local, sino que por sus antecedentes históricos, su inserción en la vida social y económica de la comunidad, el deseo del constituyente de hacerlo fuerte y libre, es tema que atañe a todos los mexicanos. En tales condiciones el Senado introdujo a la iniciativa de reforma presidencial las siguientes modificaciones:

Por lo que hace a las fracciones I y IX del proyecto la Cámara mencionada dijo: “Las Comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos (de la fracción I) en el que se prevé por la iniciativa que la falta de algunos de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su

suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. Es esta última parte lo que estas Comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones”.

Las Comisiones Unidas, propusieron el siguiente texto:

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos 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”.

Otra de las modificaciones hechas por el Senado se refirió al aspecto laboral, como sigue:

“La iniciativa proponía como fracción IX lo siguiente:

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

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

En este sentido las Comisiones dictaminadoras retomaron el tema dentro de su dictamen; disipando la posibilidad de agregar otro apartado al artículo 123 Constitucional, sin embargo consideraron conveniente el dejar debidamente claro que las leyes que sobre esta materia expidieran las Legislaturas de los Estados debieran ser con base en lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional, asegurando la sujeción de las legislaturas locales a las normas de La Ley Suprema de la Nación, por un lado, pero dejando la suficiente flexibilidad a las leyes locales par fijar las características y peculiaridades propias de cada Entidad y de los municipios, en cuestiones de trabajo, y de ese modo fue que propusieron la siguiente redacción:

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

La asamblea del Senado aprobó de conformidad las dos modificaciones a la iniciativa de reformas, que proponían las Comisiones Unidas.

Dictamen de las Comisiones Unidas en la Cámara de Diputados

Una vez aprobada esta iniciativa por la Cámara de Senadores, con las reformas que ella misma propuso, fue turnada a la Cámara de Diputados y se

designaron en esta, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para el estudio y dictamen de las modificaciones al artículo 115.

Dichas Comisiones tomaron en consideración tanto la iniciativa presidencial original, como la Minuta que remitió la Cámara de Senadores y que contenía sus deliberaciones y votación.

El dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados consideró que "...en cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana, hay una parte de la historia nacional" que "...los ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen las autoridades a nivel estatal y federal" y que expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas, la federación, mediante su iniciativa proponía nuevas reglas de convivencia."

En tales condiciones, las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, tomaron en cuenta, y adoptaron las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores. También se refirieron expresamente al hecho de que la iniciativa presidencial suprimía el mínimo entonces establecido por la Constitución Vigente de 300,000 habitantes para la votación proporcional, otorgando ahora a las legislaturas locales la facultad y la obligación de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, sin mínimo poblacional alguno.

Posturas de los Partidos Políticos.

Esta iniciativa propició un amplio debate en la Cámara de Diputados donde no solamente tuvieron participación los partidos de representación mayoritaria, sino también todos los demás que representan a las minorías.

A favor del dictamen expusieron sus ideas los diputados Javier Blanco Sánchez del PAN, y César Humberto González Magallón del PST, Baltasar Ignacio Valadéz Montoya del PDM, y Sami David David del PRI. Desde luego que también existieron opiniones en contra de la iniciativa, como las de el diputado Raúl Rea Carvajal del PSUM, y Alfredo Reyes Contreras del PPS.

El PSUM, expreso su desacuerdo con la iniciativa, fundamentalmente por las siguientes consideraciones:

- A) EL hecho de que las legislaturas quedaran facultadas para aprobar los ingresos municipales chocaba con el principio de que el municipio administrara libremente su hacienda.
- B) No se podía aceptar el hecho de que las legislaturas tuvieran el derecho de desintegrar y hacer desaparecer a los ayuntamientos.
- C) Los Ayuntamientos debían ser quienes en última instancia calificaran sus propias elecciones; y
- D) La facultad de las legislaturas locales para legislar en materia laboral debiera seguir siendo competencia del Congreso de la Unión.

Por su parte el PPS, también expreso su opinión en contra de las reformas en cuestión, por que a su juicio esta iniciativa más que mejorar las condiciones de los Municipios, agravaba las limitaciones que ya tenía el artículo 115 constitucional, ya que aumentaba las facultades de las legislaturas en los siguientes puntos:

1. Suspender los ayuntamientos
2. Declarar desaparecidos los Ayuntamientos.
3. Suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos
4. Designar Concejos Municipales en su caso
5. Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejarán su patrimonio.
6. Los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos circulares y disposiciones administrativas.
7. Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro.
8. La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas.
9. Las Legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los ayuntamientos.
10. Las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores.

Es decir, en el cuerpo de la iniciativa y en el dictamen se mantiene, se identifican 10 facultades entre las que ya tenía, de acuerdo con el 115, y las que se agregan, para las legislaturas, lo que limita evidentemente de manera, (que podríamos decir), extraordinaria, la vida municipal"

Fundándose en estas consideraciones, el PPS, propuso modificaciones y adiciones a la iniciativa en debate, sin embargo las mismas fueron desechadas.

Entre los votantes a favor de la iniciativa se encuentran los partidos PAN y PRI.

El diputado Javier Blanco Sánchez habló a nombre del Partido Acción Nacional; señaló el voto aprobatorio por que coincidía con muchos planteamientos previos que ese mismo partido había hecho ante la propia Cámara y, dijo, aún cuando la reforma sujeta a discusión dejaba muchas cosas que desear “en esencia devuelve al municipio caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior en su propia jurisdicción”.

El PRI habló por conducto del diputado chiapaneco Sami David David, quien expuso en esencia que:

1. El Municipio es una de las instituciones de México y una de las células básicas de nuestra estructura de gobierno y de división territorial.
2. La iniciativa de adiciones y reformas al artículo 115 Constitucional propone medidas descentralizadoras efectivas.
3. En lo político, las reformas aseguran el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno los procedimientos para suspensión y desaparición de ayuntamientos.
4. Es verdaderamente importante la posibilidad ahora existente de ayuntamientos plurales en todos los municipios del país.
5. Los Municipios ejercen un efectivo control sobre su patrimonio

6. Al poder los ayuntamientos formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano se generarán las condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos.
7. Surgirá un nuevo federalismo que tenga como base la soberanía nacional, un desarrollo equilibrado, una mejor distribución de las riquezas y una mayor competencia y participación política de entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

Concluyó su intervención el diputado David David solicitando al presidente de la Asamblea que preguntara a la misma si estaba suficientemente discutido el dictamen.

Posteriormente el Presidente de la Asamblea dirigiéndose al Secretario dijo: "Consulte la Secretaría si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general."

A lo que el Secretario procedió como sigue: "En votación económica se pregunta a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el dictamen en lo general. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.

Suficientemente discutido Señor Presidente.

A lo que el Presidente mencionó enseguida: "Para los efectos del artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General se consulta a la Asamblea si algún ciudadano diputado desea hacer reserva expresa de alguna fracción de este precepto para su discusión en lo particular. Y al no realizar reserva ninguno de los diputados presentes; prosiguió el Presidente: "En consecuencia proceda la secretaría a tomar la votación nominal en lo general y en lo particular en un solo

acto. La Secretaría tomó dicha votación y da la palabra al Presidente quien refirió: "La Presidencia declara aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y después otorga la palabra al Secretario quien dijo: "Pasa a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales".

Declaratoria de reforma y adición al artículo 115 Constitucional de parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión

El primero de febrero de 1983, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, después de corroborar que la iniciativa había sido aprobada por ambas Cámaras, es decir, tanto la de Diputados como la de Senadores; procedió a efectuar el cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas de los siguientes estados: 1. Aguascalientes, 2. Baja California, 3. Baja California Sur, 4. Campeche, 5. Coahuila, 6. Colima, 7. Chiapas, 8. Guerrero, 9. Nayarit, 10. Nuevo León, 11. Puebla, 12. Quintana Roo, 13. Sinaloa, 14. Tabasco, 15. Tamaulipas, 16. Tlaxcala, 17. Veracruz, 18. Yucatán, y 19. Zacatecas.

En estas diecinueve Entidades Federativas existió acuerdo afirmativo con la iniciativa, al interior de sus respectivos Congresos Locales; con lo cual se actualizó uno de los requisitos que preceptúa nuestra Constitución en su artículo 135, respecto de que la mayoría de las Legislaturas Locales otorguen su voto a favor, y en el caso los 19 estados mencionados constituyeron mayoría sobre los 31 que integran la federación.

Antes de hacer formalmente, la declaratoria de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, una de las Comisiones de Trabajo de la propia Comisión Permanente, refirió lo siguiente:

“La comisión valora la profundidad de la reforma al artículo 115 Constitucional, por cuanto en principio constituirá un factor de descentralización, desconcentración y democratización de la vida nacional. La instancia municipal es el punto de partida de la unidad nacional y el arranque de su desarrollo. Al fortalecerse el municipio, se vigoriza el federalismo y se solidifica la unidad nacional.

“En el análisis de los expedientes con las aprobaciones de las Legislaturas Estatales la Comisión ha advertido que en los Estados de la República no solo se manifiesta solidaridad con esta reforma promovida por el Ejecutivo Federal, sino entusiasmos y esperanza por las perspectivas que ofrece para estimular el desarrollo integral de la democracia política, económica y social del país. La reforma cuya aprobación se computa es congruente con los programas nacionales de desarrollo y con los planes que los gobiernos federal y estatales han proyectado para hacer avanzar a México por encima de sus crisis temporales”.

De esta manera fue como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicación de la Iniciativa

Después de que se dio cabal cumplimiento a lo establecido por la Constitución en su numeral 135, las reformas y modificaciones al Artículo 115 de la

Constitución Federal fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

Iniciación de la Vigencia

Conforme a lo dispuesto por el artículo primero transitorio del decreto antes referido, las reformas y modificaciones al artículo 115 Constitucional entraron en vigor el 4 de febrero de 1983.

Es de destacarse que el artículo Segundo Transitorio preceptuaba lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1o. de enero de 1984.

Por otro lado; el autor Reynaldo Robles Martínez, efectúa un análisis y crítica de esta trascendente reforma de 1983; clasificando en diversos rubros las modificaciones del artículo 115 Constitucional; y dice: "Estas reformas afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio. Las materias que regularon fueron las siguientes:

“Servicios Públicos

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los estados.

La fracción a que nos referimos dice textualmente:

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 socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse

y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

“Seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos

Era una necesidad el establecimiento de reglas para la independencia del ayuntamiento, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la preservación de las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, en síntesis, para establecer la seguridad jurídica de los ayuntamientos y sus miembros.

“Para resolver esta cuestión, fueron adicionados con las reformas de 1983 tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros.

“... Se establece que las causas graves por las cuales puede declararse esta situación deberán de ser señaladas en la legislación local, consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer esas declaraciones es la Legislatura del Estado correspondiente y que la declaración debería ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes, a continuación transcribimos la parte mencionada de las reformas:

“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato 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 las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediese que entrarán en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos, a los Concejos Municipales que concluyan los periodos respectivos.

“Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

El autor en cita aporta su opinión crítica, en cuanto a la reforma mencionada, como sigue:

“*Crítica:* La finalidad de esta reforma la encontramos primero en la opinión vertida por el jurista Miguel de la Madrid, quien señala:

“En algunas Constituciones locales, no conformes con las facultades que se otorgan a los poderes locales en los Municipios, establecen la institución de la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad y por lo mismo a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo por consiguiente, una verdadera democratización del municipio del país”.⁶⁷

⁶⁷ DE LA MADRID HURTADO, Miguel *Derecho Constitucional Mexicano*. Pág. 368.

Inferimos que la finalidad era fortalecer la libertad política del municipio, impidiendo que los gobiernos de los Estados dispusieran de la suerte de los ayuntamientos, proveer de estabilidad a los ayuntamientos, respetar la voluntad popular, directamente expresada en las urnas electorales, pero desafortunadamente la ley se queda corta, ya que no se suprime esta intromisión que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se acepta, se convalida, aunque no debemos negar que se avanzó un poco, ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de ayuntamientos, para la suspensión y revocación de sus miembros, limitando las causas a las que la ley estatal consideren como graves y además dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados, pero no fortalecen la libertad política municipal, solo establecen la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados.⁶⁸

Por mí parte consideró, que si bien la crítica del autor Robles Martínez es acertada, debemos de agregar que el hecho de que la Constitución Federal deje al arbitrio de las legislaturas locales las causas graves para suspender, declarar desaparecidos o revocar el mandato de alguno de los miembros de los ayuntamientos, ocasiona incertidumbre jurídica para los miembros de los ayuntamientos; en virtud de que durante su encargo pueden existir reformas a las leyes orgánicas municipales de los estados, con intenciones de que se perjudique a alguno de los miembros de un ayuntamiento o a la totalidad del mismo, ya que la Ley Suprema del país no delimita hasta que punto algo es grave o no es grave, y el término "grave" suele ser ampliamente subjetivo; y con ello surge la posibilidad real de que un ayuntamiento conformado con una mayoría de elementos de

⁶⁸ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Ob. Cit. págs. 125.126 y 127.

determinada filiación política, sea perjudicado por el Congreso Local de la Entidad correspondiente, que se constituya por una mayoría de diputados de una filiación política adversa a la de un ayuntamiento, que resulte estratégico para obtener ventajas en el terreno de la política, en elecciones futuras.

De modo tal, que si a la Cámara de Diputados de una Entidad Federativa se le ocurre que será una causa grave que motive la suspensión, declaración de desaparición o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento: por ejemplo: el hecho de que un funcionario municipal llegue tarde a desempeñar sus labores por tres días consecutivos sin importar el motivo de la dilación; este absurdo o cualesquiera otro que surja motivado por cuestiones de tipo político, será suficiente para disolver un ayuntamiento o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Ya que la Constitución Federal de forma expresa delega a las Asambleas Legislativas Locales, la facultad para que discrecionalmente decidan que situaciones serán graves para dicho efecto, sin importar que verdaderamente sean graves o sean pretextos para sacar de las veleidades políticas a una determinada persona o partido político en turno dentro de un ayuntamiento.

La propuesta que hago para terminar con el riesgo aludido y con la multiplicidad de criterios locales; es en el sentido de que la propia Constitución Federal debe contener por lo menos tres supuestos real y objetivamente graves de causas que motiven las sanciones ya aludidas a los ayuntamientos o alguno de sus miembros. Propuesta que se realizará de forma concreta dentro del capítulo quinto de este trabajo.

Pudiera cuestionarse el planteamiento anterior de diversas formas: ¿No se atendería contra la diversidad socio-económica y cultural de cada Estado y aún más de cada municipio? ¿Podemos seguir incluyendo en la Norma Suprema cuestiones que no son generales?, etcétera. Sin embargo, al proponer y criticar no debemos perder de vista que el derecho como cualquier otra ciencia, al ofrecer posibles soluciones a problemas determinados, necesariamente abre la posibilidad de la existencia de nuevas deficiencias, es decir, que una solución origina otros tantos problemas a resolver, y al resolverse aquellos, surgen otros. Pero, son los pasos necesarios para evolucionar legislativamente; lo cual nos confirma la alta dinámica de la Ciencia del Derecho y más aún, del Derecho Municipal.

Y sigue diciendo el autor Robles Martínez:

“ Representación proporcional

...Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación social y democratizar la gestión de los ayuntamientos.

Para lograr esto se dispuso que todos los ayuntamientos se integrarían con representantes de mayoría proporcional. Así se reformó el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional que establece:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá... el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

“ Hacienda Municipal

Una de las limitaciones más graves que tenía el artículo 115 constitucional, era la de no haber podido regular la vieja fórmula que aprobó el Constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la Legislatura de los Estados para que le fijara al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del Constituyente, de asegurar la libertad económica y que la consignación de ambas quedarían como un bello capítulo en nuestra Constitución, tal como sucedió en detrimento del desarrollo de nuestra organización básica.

Desde la discusión de la fórmula para integrar el patrimonio al Municipio, empezó la inquietud para encontrar una solución sin que hasta antes de 1983 hubiera sido posible hacerlo, a pesar de los intentos que se hicieron.

Era necesario encontrar una fórmula que garantizase (sic) al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobretodo asegurar el ejercicio real de su libertad; las reformas de 1983 tratan de lograrlo y devolviendo los ingresos que le corresponden al Municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

1. Las fuentes de sus bienes.
2. Las contribuciones sobre propiedad raíz
3. Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Se dispone que los legisladores de los estados, aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios ayuntamientos en base de sus ingresos disponibles, quedando la ley de la siguiente manera:

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 u 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 participaciones 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 concederá exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo 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.

“Crítica: Sigue prevaleciendo la nefasta política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al Municipio y por otro lado, el temor de que haga mal uso de esa libertad y por ello se implementó 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, al 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 rápidos y eficaces para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales, ya que no hay que olvidar que existe el proceso judicial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de “Controversias Constitucionales”; que lamentablemente para cuando se resuelve el daño pecuniario hecho ya es irreversible, por que los recursos que se exigían al inicio o ya no existen o ya se deprecio su poder adquisitivo sensiblemente.

Así que la única alternativa que tiene, es la conciliación y coordinación de intereses, en donde siempre está en desventaja.⁶⁹

Considero que el autor Robles Martínez es acertado en su crítica sobre la situación financiera de los Municipios de nuestro país, y procuraré realizar en el último capítulo de este trabajo una propuesta de reforma a la constitución que contribuya a corregir el grave problema de la insuficiencia financiera y la llegada tardía de los de por sí ya reducidos recursos que se le otorgan a los municipios.

Con esta reforma si bien se le otorgó una relativa certidumbre financiera a los municipios al garantizarles los ingresos relativos a la propiedad inmobiliaria y las participaciones derivadas de los servicios públicos que proporcionen. Para una gran parte de los Municipios de nuestro país, esto no resulta suficiente ya que tienen el problema de la carencia de recursos financieros y humanos para instalar las oficinas recaudadoras de dichos impuestos; y muchos municipios tienen que recurrir a convenios con los gobiernos estatales y sean estos los que recauden dichas contribuciones; con lo que los ingresos municipales, sufren sensibles disminuciones.

Quiero insistir en el hecho de que las Legislaturas Locales tienen un gran poder de hecho y de derecho sobre los Municipios ya que son los diputados locales quienes deciden anualmente, en forma discrecional, las cantidades y los plazos respecto de las participaciones federales, que como sabemos es una de las fuentes fundamentales de los ingresos totales de los Municipios.

Por lo tanto pienso, que deben tener los Congresos Locales lineamientos precisos en la Constitución Federal, donde se precisen mínimos y máximos tanto

⁶⁹ Ibidem. págs. 127, 128, 129 y 130

de los montos como de los plazos ya aludidos. Y además, como dice el autor Robles Martínez, debe establecerse en la Constitución Federal un procedimiento legal específico, que sea rápido y eficaz, que se pueda interponer por parte de los municipios para reclamar el pago oportuno de las participaciones federales que les corresponden, así como inconformarse por la insuficiencia de los montos asignados.

" Orden Jurídico

Es una realidad que los cabildos (sic)* posean facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, algunos municipios han reglamentado inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan.

Sin embargo, se cuestiona la facultad legislativa del Municipio. Hay una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que niega tal posibilidad.

El autor Ruiz Massieu menciona que algunos bandos y reglamentos municipales eran expedidos por los gobernadores o bien por los Presidentes Municipales y no por los ayuntamientos.

...La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse respecto a las decisiones políticas de los vecinos del municipio, estas decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesario

* Consideramos que debiera decir ayuntamientos, en lugar de cabildos, ya que los "cabildos" como tales, son precisamente las sesiones o reuniones periódicas que tienen los ayuntamientos, para deliberar sobre cuestiones que afectan al núcleo poblacional o Municipio al cual gobierna dicho Ayuntamiento. Por lo tanto no deben considerarse como sinónimos, aunque la mayor parte de los doctrinarios municipalistas así lo hacen; tal vez por que tienen presente el antecedente de los ayuntamientos actuales, que precisamente son los cabildos de la Nueva España o el México Colonial.

que el Ayuntamiento sea dotado de facultades reglamentarias y así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional, que fue reformado para consagrar esa facultad, que a la letra dice:

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.

“Crítica: En el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional, 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 orden de gobierno y por ello se califica de reglamentaria a la facultad de crear normas.

“...Los problemas que afectan al núcleo fundamental del Estado que es el Municipio, deben ser atendidas, estudiadas y resueltas, por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus tres funciones.⁷⁰

Agregaría a este último planteamiento del autor en cita, que deberían consignarse a nivel Constitucional mecanismos de participación ciudadana, mediante referéndum y plebiscito, a fin de que los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos Municipales cuenten con la legitimidad del pueblo, y se expidan atendiendo a las necesidades reales y concretas de la población municipal. Ya que en la realidad opera el hecho de que el Ayuntamiento contrata un Bufete Jurídico especializado en materia de Derecho Municipal (esto en el mejor

⁷⁰ *Ibidem.* págs. 131, 132, 133 y 134.

de los casos), para que realice los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos y demás Disposiciones de aplicación general; y los llamados “consejos de participación ciudadana” o su equivalente, que por lo general son lacayos del Presidente Municipal o de algún otro funcionario en ejercicio de su encargo, firman de conformidad sin siquiera enterarse del contenido de las normas que regirán a todo un Municipio. Lo que trae como consecuencias que los pobladores municipales solamente se enteren que existe tal o cual disposición, cuando ya incurrieron en una falta y deben pagar una sanción pecuniaria o lo que es peor, cuando tienen que someterse a un arresto por falta de recursos económicos para solventar el pago de la infracción.

Posteriormente, el autor Robles Martínez agrega:

“ La fracción II en su párrafo segundo del artículo 115 constitucional debe ser congruente con la finalidad de la reforma, 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; debemos recordar que el Municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse.”

“ Desarrollo urbano

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en este campo con

medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Fue necesario que el ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos y que además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esta planeación.

Por ello desde 1976, se le dieron tales facultades al Municipio y ahora con las reformas de 1983 se afinan, se precisan en la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece:

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal: participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

Crítica: Esta fracción V sustituyó a la anterior fracción IV, si bien es cierto que la mejoró haciéndola más explícita, también es cierto que le suprimió al Municipio la facultad de expedir leyes, situación que materialmente no le afecta ya que en estricta técnica jurídica lo que expedirá serán leyes reglamentarias del artículo 27

constitucional, aunque se llamen reglamentos, además se sigue con el mismo defecto de considerar al Municipio como un órgano meramente administrativo.”⁷¹

En este sentido opino que, en los municipios limítrofes con el Distrito Federal se está dando actualmente un crecimiento desmesurado en cuanto al desarrollo urbano, y desgraciadamente existe en gran parte del Valle de México una macrocefalia urbana, es decir, hay un gran número de población asentado en un espacio territorial muy reducido; como consecuencia de la interminable construcción de condominios o fraccionamientos como se les llama actualmente, que en espacios relativamente pequeños albergan a cientos de miles de personas; ocasionando que los de por sí ya insuficientes servicios públicos, como son agua potable y alcantarillado así como vías de comunicación, se encuentren totalmente rebasados por los nuevos requerimientos, con motivo del aumento desmesurado de la población municipal.

En consecuencia, en gran parte de los municipios, se padecen serios problemas de suministro de agua potable y de excesivo congestionamiento en las vialidades.

Por lo anterior, considero que la Ley Suprema debe establecer como condición para el desarrollo urbano, que los Municipios primero se provean de las condiciones necesarias en cuanto a los servicios públicos, y sólo después de ello, se autoricen grandes programas de desarrollo urbano, a fin de evitar a la población los graves problemas en el desarrollo de sus actividades cotidianas, con motivo de la insuficiencia en los servicios públicos municipales.

⁷¹ *Ibidem*, págs. 135 y 136.

Agrega el multicitado autor Reynaldo Robles, sobre estas reformas:

“ Reformas Laborales

Originalmente el artículo 123 constitucional facultaba a las legislaturas Federal y a las estatales, dentro de sus respectivos límites territoriales para expedir las leyes laborales. Al legislarse en esta materia se motivaron diversidad de tratamientos jurídicos a una misma situación, tratándose en forma desigual a los trabajadores por el simple hecho de vivir en un Estado diferente; para superar este problema el 1º. de septiembre de 1929, se reformó el artículo 123 y la fracción X del artículo 73 constitucional, haciendo federal la facultad de legislar en materia laboral.

...Las luchas de los trabajadores por sus derechos, lograron que el Presidente López Mateos reconociera en 1960, sus derechos laborales habiéndose agregado el Apartado “B” en el artículo 123 constitucional.

Sin embargo servidores de los estados y municipios quedaron al margen porque el Apartado “A” no los contempla y el apartado “B” sólo habla de los trabajadores al servicio de la Federación.

La fracción IX del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, por lo que los estados estaban impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores.

Esta limitación fue superada por las reformas de 1983.

La fracción IX del artículo 115 constitucional se integró en los términos siguientes:

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

"Crítica: La fracción IX faculta a los legisladores locales a regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y Municipio, debiéndose basar en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, pero sin precisar en cual de los dos Apartados, si el "A" o el "B" le servirán de referencia.

...Lamentablemente, no se profundizó en el estudio de las consecuencias que esta modificación traería consigo y por ello incurrió en errores como son:

En primer lugar, la fracción IX quedó fuera de ubicación ya que siendo una disposición de carácter laboral debería de estar en el artículo 123 constitucional y no en el 115.

En segundo lugar, si se quería seguir el sistema de que los servidores públicos tengan en régimen particular, se les debió haber asimilado al Apartado "B", pues no existe diferencial entre la naturaleza del servicio que presta la Federación por un parte y los Estados y Municipios por la otra.

En tercer lugar, se debió haber reformado la fracción X del artículo 73 constitucional que faculta en forma exclusiva al Congreso de la unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 y así facultar a los estados para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo de los servidores del

estado y municipios, por que a pesar de lo que se diga, este tipo de leyes son reglamentarias del artículo 123 constitucional, la propia fracción IX del artículo 115 así lo dispone.⁷²

NOVENA REFORMA

Fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987; mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, solo conserva el principio de representación proporcional para la elección del ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo se derogan las fracciones IX y X ; y la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía, la facultad de realizar convenios entre la federación y los estados y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de los servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.

⁷² Ibidem. pags. 136. 137. 138 y 139..

DECIMA REFORMA

Continuando con las reformas al artículo 115 Constitucional, y concretamente por lo que hace a la reforma del año 1999, (Publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de ese mismo año), el autor Humberto Oropeza Martínez, realiza los resúmenes de cada una de las partes que fueron reformadas, como sigue:

“ Se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento.

Se protege al municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto de los ayuntamientos o a los que por sí generen⁷³

De manera que el párrafo primero de la fracción I quedo de la siguiente forma:

I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel 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 por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que

⁷³ OROPEZA MARTINEZ, Humberto, *Administración Municipal (Estudio Preliminar del Municipio Libre)*. Editorial Trillas. 1ª. Ed. México 2001. pág. 153

sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios para el periodo con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que

determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;⁷

Tenemos que señalar que también se reforma el quinto párrafo de la fracción primera, en el que se prevé la situación de que en caso de que se haga necesaria la designación de los Concejos Municipales, de entre los vecinos, éstos deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores, y quedó este párrafo como sigue:

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

El autor en cita expone un resumen de las reformas que se hicieron a la fracción II, en los términos siguientes:

"Se crea la figura de Leyes Estatales en materia municipal, delimitada a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objetivo Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.

⁷ A partir de esta fracción, se resaltarán en letras "negritas" las partes de el artículo 115 Constitucional, que fueron reformadas o adicionadas, mediante Decreto del 15 de junio de 1999.

En este aspecto destaca por ejemplo que para desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento ⁷⁴

En tales condiciones la fracción II quedó como sigue:

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) **Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirigir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**

⁷⁴ OROPEZA MARTINEZ, Humberto. Ob. Cit. pág. 155.

- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma la función de servicio público municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

Respecto a esta fracción considero que si bien ya se le reconoce al Municipio como una instancia o ámbito de gobierno y no solamente como un mero administrador de las Entidades Federativas, subsiste la problemática, para algunos municipios consistente, en el hecho de que para poder emitir sus ordenamientos, llámese, bando, reglamento, circular o disposición de aplicación general; deben primero esperar a que legislen los Congresos Locales sobre que rubros y temáticas pueden los municipios emitir dichas disposiciones. Ya que las Leyes Orgánicas Municipales o su equivalente, son ordenamientos generales y no específicos de las necesidades de cada uno de los Municipios que forman parte de un Estado, que en algunos casos presentan un gran número de aquellos, (por ejemplo: Chiapas y Oaxaca) en los que existen una vasta pluralidad de condiciones geográficas, sociales, culturales y económicas que no logran ser consideradas de Las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.

Por lo anterior creo que debiera agregarse a este párrafo que cuando en alguno de los municipios fuere necesario por las condiciones geográficas, sociales, culturales y económicas expedir una disposición de aplicación general, para el correcto funcionamiento del Ayuntamiento o la convivencia vecinal de la población, pueda expedirse aún sin contemplarse dentro de la Ley Orgánica Municipal o su equivalente, si se cuenta con el voto de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento correspondiente, y siempre que no contravengan Las Constituciones Federal y Local, así como las Leyes Federales.

En otro orden de ideas, insisto; se debe garantizar la participación ciudadana, de forma previa a la expedición de las disposiciones de aplicación general dentro de un municipio, por la población de éste; y para ello debe precisarse cuáles son

los mecanismos mediante los cuales la población en general pueda opinar y decidir en qué sentido se efectúen los bandos, reglamentos o disposiciones que habrán de regir la convivencia vecinal de un Municipio. Ya que nuestra Constitución federal solo menciona "...y aseguren la participación ciudadana y vecinal."; sin establecer mediante que mecanismos ni bajo qué condiciones.

Sobre éstos dos puntos nos referiremos con mayor profundidad en el último capítulo de este trabajo.

Continuando con el análisis de esta reforma al artículo 115 Constitucional, podemos citar nuevamente al autor Humberto Oropeza Martínez, quien dice respecto de las reformas a la fracción III de dicho artículo, lo siguiente:

"Se actualiza alguno de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, como prevalece en el texto vigente. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines y su equipamiento), policía preventiva, etc. Son exclusivamente municipales y ya no concurrentes con el Estado, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.

Las materias exclusivamente municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia no se trata sólo de "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera.

Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al estado algunas funciones exclusivas, siempre que sea

voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto vigente⁷ en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia.

Se elimina la limitante que para la asociación en la presentación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de municipios de distintos estados.⁷⁵

De modo que la fracción III quedó en los siguientes términos:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes.

- a) **Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**
- b) Alumbrado público.
- c) **Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro
- g) **Calles, parques y jardines y su equipamiento;**
- h) **Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e**
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

⁷ Debemos recordar que el libro del autor en cita se realizó antes de que entraran en vigor las reformas en estudio, es decir, antes del 22 de marzo de 2000, según el artículo 1º. Transitorio del decreto de reformas.

⁷⁵ Ibidem, págs. 155 y 156.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Por lo que hace a las reformas en la fracción IV del artículo 115 constitucional, en resumen refiere, nuestro autor en cita que:

“ Se incorpora el pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes utilizados por particulares (concesión).

Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

Se garantiza que los recursos que integran la hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen.”⁷⁶

De manera que esta fracción quedó del siguiente modo:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará del rendimiento 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 participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público

⁷⁶ Ob. Cit pág. 157

de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

En seguida pasamos al estudio de la reforma hecha a la fracción quinta del artículo en cuestión, y dice Humberto Oropeza que:

“ Se reordena la fracción V actualizando conceptos en materias concurrentes, tales como transporte, planeación de desarrollo regional y ecología”⁷⁷

De ese modo fue que la fracción V del artículo 115 Constitucional quedó como sigue:

⁷⁷ Ibidem. pág. 158.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En lo conducente 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;

La fracción VI no se modificó y se conservó como sigue:

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.

En relación con la fracción VII del artículo en estudio el autor en cita nos refiere:

“Se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstos con los gobernadores sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto vigente que confiere el mando ilimitado a gobernadores y que hoy por hoy, en la mayoría de los estados, los municipios (sobretudo capitales) no cuentan con policía municipal.”⁷⁸

En tales condiciones la fracción VII, con las reformas quedó como sigue:

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes del Gobernador del Estado que le trasmita en aquellos casos en

⁷⁸ OROPEZA MARTINEZ, Humberto. Ob. Cit. pág. 159..

que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde residiera habitual o transitoriamente;

En tanto que la fracción VIII se conservo como se encontraba anteriormente y es de la siguiente manera:

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.*

DECIMO PRIMERA REFORMA: *"La Reforma Indígena"*

A fin de garantizar en nuestra Carta Magna los derechos de las Comunidades Indígenas, reconociéndoles la aplicación de sus usos y costumbres, así como la libertad de reunirse y asociarse para lograr un mejor desarrollo; se realizó una profunda reforma a diversos artículos de la misma: Se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1º. , El artículo 2º. Se reformó en su totalidad y se derogó el párrafo primero del artículo 4º.; se adicionó al artículo 18 un último párrafo y se adicionó también un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Federal.

* Se han resaltado en "negritas" las partes que fueron adicionadas o reformadas de este artículo.

La adición que se hizo al artículo 115 fue en los siguientes términos:

“Las Comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Consideramos que resulta benéfica esta reforma, en razón de que si bien antes no existía una prohibición expresa para que las comunidades indígenas se coordinaran o asociarán; muy probablemente algunos proyectos de desarrollo regional de parte de los pueblos indígenas no lograron concretarse por temor a que al pertenecer a distintos municipios dichos grupos, podrían ocasionar algún conflicto, en virtud de que no existían lineamientos precisos para desarrollar sus actividades en conjunto.

Sobre la autonomía de los pueblos indios existen interesantes propuestas que se hicieron como resultado de los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, y que se publicó por nuestra Universidad Nacional Autónoma de México; y son en el siguiente tenor:

“El tema en cuestión suscitó un acuerdo unánime para formular una propuesta en dos tiempos.

Como medidas urgentes propone:

- Enviar al Congreso como iniciativa del Ejecutivo los acuerdos de San Andrés y la versión jurídica de la COCOPA..
- Iniciar el proceso de desmilitarización en Chiapas; retirar al ejército de la proximidad de las comunidades y revisar los procesos penales de los acusados de rebelión.

- Acordar con el gobierno de Chiapas la suspensión del proceso de remunicipalización emprendido unilateralmente por el actual gobierno estatal

Para el mediano plazo se recomendó:

- Constituir, de acuerdo con el EZLN, un nuevo organismo de intermediación con asesoría internacional
- Instalar una mesa de diálogo con organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

Se aprobó por consenso que, después de implantar las medidas anteriores, se invitará al EZLN a negociar sobre los siguientes temas:

Definición de los sujetos de la autonomía (comunidades, municipios con mayoría indígena, pueblos indios); remunicipalización; alcance de las autonomías; vigencia y límites de los sistemas legislativos indígenas; representación de los pueblos indígenas en los Congresos federal y estatales, así como en cabildos municipales; reapertura de las mesas de dialogo suspendidas; repliegue del ejercito a sus posiciones anteriores al conflicto y, por último, la desmilitarización del EZLN y de los grupos paramilitares”⁴

⁴ Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas. editado por la UNAM México 2001. págs. 222 y 223 .

CAPITULO

3

FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Introducción

En el presente capítulo procuraré exponer la composición estructural de los ayuntamientos, como entes colegiados, cuya función principal es la administración pública de los Municipios; iniciaré por estudiar cada uno de los elementos constitutivos de dicho órgano, así como las facultades y atribuciones de los funcionarios públicos municipales más importantes, analizaré además, las formas en que desarrollan sus actividades mediante la celebración de sesiones de cabildo; de las cuales también veremos los mecanismos utilizados para el buen desarrollo de tales reuniones.

Finalmente abordaré el tema relativo a la prestación de los servicios públicos en los municipios, y las formas en las que estos se pueden prestar.

3.1 La Estructura y Funcionamiento Municipal

Como bien sabemos la estructura de algo, ya sea un objeto material o bien una institución, es precisamente aquello que le da sostén, es lo que le permite tener una consistencia y por ende una permanencia estática o dinámica dentro del mundo fáctico; y si ese objeto o institución prescinde de ella, inevitablemente desaparece y pasa a ser solo materia, desprovista de una forma y una consistencia, en consecuencia, la estructura es la esencia de un objeto o institución.

Tratándose del Municipio, como institución jurídica y política, desde luego que cuenta con una estructura que lo conforma como tal y que sin ésta, no podría permanecer en el mudo fáctico.

Debo dejar claro que aquí no me estoy refiriendo a la cuestión del origen del Municipio, sino que me refiero al Municipio ya establecido, de hecho y de derecho, es decir, una institución jurídico-política ya consolidada, debidamente contemplada dentro de la Ley Suprema de nuestro país: La Constitución Federal.

Una vez hecha la aclaración que precede, la estructura o pilar fundamental del Municipio en México, lo es el Ayuntamiento, entendido como cuerpo colegiado de personas que tienen a su cargo la función de gobernar para un Municipio determinado.

Menciona la autora Teresita Rendón Huerta Barrera que "Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal —en algunos países se le denomina

intendente o ejecutor-, él o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo la hacienda, de mercados, de parques y jardines , etc., es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal, como los síndicos y regidores son electos popularmente”⁷⁹. En tanto que La Gran Enciclopedia del Mundo le ha definido como la “Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.”⁸⁰

El autor Reynaldo Robles Martínez en este mismo sentido refiere: “El Ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio. Descriptivamente definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concentra para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio, y por quien se ejerce todo el poder municipal.”⁸¹

⁷⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA. Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa S. A., México 1985, pág. 14.

⁸⁰ GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO. Durvan. Barcelona. 1967. Tomo 2. Pág. 1069.

⁸¹ ROBLES MARTINEZ. Reynaldo. *El Municipio*. ED. Porrúa S.A. ed. 3ª., México 1998, pág. 197.

De manera que esa estructura del Municipio, se conforma por funcionarios públicos, en tanto que se encuentran encomendados para gobernar a los pobladores de un municipio determinado; y de ese modo es como, por un lado, pueden recaudar las contribuciones del municipio, imponer sanciones, expedir bandos de gobierno, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general; pero también por otra parte, tienen la obligación de proporcionar los servicios públicos necesarios a la población municipal.

Desde luego que los Ayuntamientos en cuanto al número de sus elementos integrantes pueden ser reducidos o muy amplios, en razón de la gran diversidad socioeconómica imperante en nuestro país; ya que por ejemplo en Estados como Oaxaca donde existen más de quinientos municipios, los ayuntamientos tienen los elementos humanos básicos, ya que los recursos financieros con que cuentan son escasos; y por otro lado tratándose de municipios que son capitales de los Estados (Monterrey en Nuevo León, Guadalajara en Jalisco) existen ayuntamientos con un vasto número de elementos, es decir, su estructura es muy compleja, en razón de que las necesidades de esos centros de población así lo requieren; y desde luego, por que existen los elementos financieros y materiales suficientes.

Sin embargo, sí podemos hablar de una estructura básica de los Ayuntamientos:

Un Presidente Municipal, Uno o dos Síndicos, varios Regidores, cuyo número de estos dos últimos será en función de lo que determine la Ley Orgánica Municipal correspondiente, tomando en cuenta el número de habitantes o la importancia del municipio; la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería del

mismo. Aunque lo ideal sería que todo Municipio cuente al menos, con las siguientes dependencias para su correcto funcionamiento:

1. Secretaría del Ayuntamiento.
2. Tesorería.
3. Oficialía Mayor
4. Dirección de Servicios Municipales
5. Dirección de Seguridad Pública
6. Dirección de Obras Públicas.

Lamentablemente los Municipios que cuentan con estas áreas son los menos, ya que los recursos económicos con que cuentan la mayor parte de ellos, no les permiten cubrir los costos que implican estas oficinas.

En lo que se refiere al funcionamiento del ayuntamiento de los municipios, podemos manifestar que se realiza a través del cumplimiento de las funciones y atribuciones que cada uno de los integrantes haga. Cabe aquí la aclaración de que dichas funciones y atribuciones se encuentran incluidas en Las Leyes Orgánicas Municipales o su equivalente en cada Entidad Federativa; y desde luego, los criterios son diversos; sin embargo, en términos generales son coincidentes.

3.1.1. Funcionarios de Elección Popular

Existen en nuestro país dos formas para ser funcionario municipal, la primera de ellas es por elección popular y la otra es mediante designación directa; la que

nos ocupa en este punto es la primera, es decir, aquella por la que se adquiere el cargo mediante la elección que de una persona realicen los ciudadanos de una municipalidad con derecho para emitir su sufragio de manera universal, libre y secreta.

En este grupo de funcionarios podemos mencionar al Presidente Municipal, a los Síndicos y a los Regidores. En casos específicos existen otros tipos de funcionarios de elección popular, tales como los Vicepresidentes Municipales, y dice en este sentido el maestro Ochoa Campos: " En varios Estados existen otros cargos de elección popular que se integran al ayuntamiento, como el Vicepresidente Municipal en Jalisco, o los Alcaldes y Concejales en Oaxaca, sin embargo la generalidad de Municipios establecen solamente al presidente, regidores y síndicos como constitutivos del ayuntamiento."⁸²

Pienso que funcionarios como el Secretario, el Tesorero y el Oficial mayor; debieran ser igualmente electos mediante voto directo; a fin de dotarlos de autonomía plena en el desempeño de su gestión

3.1.1.1 El Presidente Municipal

El Presidente Municipal tiene triple faceta: Representante Político del Municipio, Presidente o líder del ayuntamiento y como Jefe o titular de la administración pública.

⁸² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, ed.5ª., Ed. Porrúa S. A., México 2001, pág. 242.

Para ocupar este cargo público la ley señala algunos requisitos que deben cubrir los aspirantes a ocuparlo; en el caso de la legislación del Estado de México, menciona el artículo 15 de La Ley Orgánica Municipal de esta entidad, que "...Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos establecidos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario."⁸³

En tanto que en la Constitución Particular del Estado de México se menciona en su numeral 119 que " Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere

I.- Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Mientras que en relación con las prohibiciones para ser miembro de un ayuntamiento en la Constitución del Estado de México se hace referencia en su artículo 120 que dice:

"No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I.- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

⁸³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

II.- Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;

III.- Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;

IV.- Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad.

V.- Los militares y los miembros de la fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y

VI.- Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.⁸⁴

El Maestro Carlos F. Quintana Roldán refiere que dentro de las principales funciones del Presidente Municipal como funcionario de elección popular se pueden mencionar:

“ En forma resumida podemos señalar las siguientes funciones y facultades del Presidente Municipal:

- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.

⁸⁴ Constitución Política del Estado de México.

- Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios que así lo requieran.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos municipales, en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa, o en su caso, delegar dicha función.
- Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale.
- Jefaturar a los elementos de policía y Cuerpos Municipales de seguridad, por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- En general ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.”⁸⁵

Podemos intentar una clasificación de las principales facultades, funciones y atribuciones que tiene el Presidente Municipal, en los términos siguientes:

⁸⁵ QUINTANA ROLDAN. Carlos F..Ob. Cit. pág. 226.

Facultades de dirección del Ayuntamiento:

- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento
- Convocar al ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias y presidirlas, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

Considero que el hecho de que el Presidente municipal cuente con voto de calidad para el caso de empate en la votación al interior de las sesiones del ayuntamiento, así como el hecho de que sea él quien decida cuando se tenga que celebrar una sesión extraordinaria, es un desequilibrio de poder que no en pocas ocasiones ha propiciado que sea la población municipal la que sufra la toma de decisiones equívocas, de un solo individuo al violarse sus garantías individuales, o aplicarse programas que representan escasos beneficios y grandes costos.

Es por ello que propondré en el capítulo quinto de este trabajo una alternativa para equilibrar el poder al interior de los ayuntamientos.

Facultades Ejecutivas:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio ayuntamiento.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa, o en su caso delegar dicha función.
- Promulgar y publicar la Gaceta municipal, (en los Estados en los que exista), así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y los reglamentos aprobados por el ayuntamiento.

Al respecto podemos decir que estas facultades las efectúa en su carácter de Presidente o líder del ayuntamiento y al mismo tiempo como titular de la administración pública municipal.

Facultades de carácter informativo:

- Informar al Ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que la ley señale.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos municipales, en los términos que establezcan las leyes.

Resulta importante para la población el hecho de que tenga la obligación el Presidente municipal de hacer públicos todos los Ordenamientos legales de aplicación general; sin embargo, la realidad es otra, ya que los Bandos y Reglamentos municipales solamente son del conocimiento de los funcionarios municipales que los aplican y de las personas que acuden a efectuar algún trámite en las oficinas del ayuntamiento, que es el único lugar en el que se

publican; o bien cuando se les aplica algún tipo de sanción, por que ya incurrieron en el incumplimiento de una disposición normativa.

Es por ello que deberían ser conocidos los ordenamientos de aplicación general en los municipios no sólo después de ser emitidos por el ayuntamiento, sino que los ciudadanos deben ser absolutamente sabedores de su contenido desde el momento mismo en el que se están creando dichos cuerpos normativos y participar en su elaboración. Sobre este punto propondré en el capítulo quinto, reformas a la Constitución General, a fin de que se garantice la participación ciudadana en la creación, adición y reformas a los ordenamientos legales de aplicación general.

Facultades de proposición, designación y delegación de funciones:

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad públicos.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal. En los municipios en los que así lo determine la ley.

Facultades de supervisión y vigilancia

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

publican; o bien cuando se les aplica algún tipo de sanción, por que ya incurrieron en el incumplimiento de una disposición normativa.

Es por ello que deberían ser conocidos los ordenamientos de aplicación general en los municipios no sólo después de ser emitidos por el ayuntamiento, sino que los ciudadanos deben ser absolutamente sabedores de su contenido desde el momento mismo en el que se están creando dichos cuerpos normativos y participar en su elaboración. Sobre este punto propondré en el capítulo quinto, reformas a la Constitución General, a fin de que se garantice la participación ciudadana en la creación, adición y reformas a los ordenamientos legales de aplicación general.

Facultades de proposición, designación y delegación de funciones:

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad públicos.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal. En los municipios en los que así lo determine la ley.

Facultades de supervisión y vigilancia

- Verificar la recaudación de las contribuciones y demás ingresos del municipio
- Vigilar la correcta aplicación de los fondos públicos
- Supervisar la administración, registro, control, uso, conservación y mantenimiento de los bienes del municipio.
- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados que formen parte de la estructura administrativa municipal.
- Vigilar la integración de Concejos de participación ciudadana municipal y otros órganos afines.

Quiero insistir en la existencia de un desequilibrio de poder en los ayuntamientos, ya que el Presidente Municipal tiene facultades para supervisar el correcto accionar y funcionamiento del ayuntamiento, sin embargo, el funcionamiento de él no es vigilado correctamente, pues solamente en algunos Estados de la República es supervisado por algún tipo de Contraloría Interna, cuyo titular es designado por el ayuntamiento a propuesta del propio Presidente Municipal. Funcionario que de ninguna forma perjudicará a la persona a quien le debe la ocupación de su cargo.

3.1.1.2. Los Regidores

Los Regidores, que son siempre un conjunto de ellos, representa la mayor parte de integrantes del ayuntamiento, en el que tienen voz y voto en las decisiones que se tomen.

Para poder ser candidato a ocupar este cargo de elección popular se deben cubrir los mismos requisitos que para el de Presidente Municipal y que ya fueron mencionados antes; además de que son electos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, acorde con los lineamientos y requisitos que señalen los Códigos Estatales Electorales o su equivalente de cada Entidad Federativa; y para ejemplificar dichos requisitos nos remitimos al Código Electoral del Estado de México que menciona de qué forma tendrán derecho los partidos políticos a la asignación de regidores y síndicos de representación proporcional:

“Art. 276.- Tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos que cumplan los siguientes requisitos:

I. Haber registrado planillas propias o en coalición en por lo menos cincuenta municipios del estado; y

II. Haber obtenido en su favor, en el municipio correspondiente, al menos el 1.5% de la votación válida emitida, que será el resultado de restar a la votación emitida los votos nulos.

El partido cuya planilla haya obtenido la mayoría de votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.”

En tanto que para la asignación de regidores y síndicos de representación proporcional que le corresponden a cada partido político, se debe aplicar una fórmula matemática que de igual forma atiende a lo dispuesto por la legislación electoral de cada estado de la república; por lo que hace a la del Estado de México, se menciona en su Código Electoral en relación con esto que:

“Art. 278.- Para la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

A. Cociente de unidad; y

B. Resto mayor.

Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del Ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros de Ayuntamiento mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

“Art. 279.- Para la aplicación de la fórmula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

I. Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad;

II. La asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido o coalición de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría;

III. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores;
y

IV. Si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos o coaliciones en la asignación de los cargos del Ayuntamiento.

En ningún caso y por ningún motivo los candidatos a Presidentes Municipales podrán participar en la asignación a que se refiere el presente capítulo.”

Por lo que hace a los regidores y sus funciones, afirma el autor Robles Martínez que:

“ El Regidor es uno de los integrantes del Ayuntamiento, por lo cual realiza sus atribuciones fundamentales en el seno de este cuerpo colegiado, ésta es la razón por la que podemos señalar que sus atribuciones básicas son las de:

“I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de éste órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión.

Otras atribuciones que podemos señalar son:

“II. Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, establece como atribución “Designar cada tres meses a quien deberá presidir la comisión”.

“III. Suplir en el orden establecido en la Ley al Presidente Municipal en sus faltas temporales.

“IV. Recibir, analizar y aprobar en su caso el informe anual que rinde el Presidente Municipal.

“V. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente Municipal.

“VI. Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

“VII. Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de su gestión.”⁸⁶

⁸⁶ ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Ob. Cit. 237 y 238.

3.1.1.3 Los Síndicos

El Síndico, puede ser único o bien pueden ser varios de ellos en función de lo que determinen las leyes locales y del número de habitantes del Municipio de que se trate; funge como integrante del Ayuntamiento con voz y voto en las sesiones de cabildo, como procurador de los intereses municipales y además como representante del Municipio. Al igual que los anteriores miembros del ayuntamiento estudiados se rige para su asignación por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional; los cuales ya fueron ampliamente analizados en los apartados que preceden, y en lo referente a los requisitos de elegibilidad de este miembro del ayuntamiento cabe mencionar que son los mismos que ya se han precisado respecto del presidente Municipal y los regidores.

En cuanto a las funciones y atribuciones de los Síndicos, el maestro Quintana Roldán dice: "Del análisis de diversas leyes municipales se desprenden las más importantes del síndico, que son las siguientes:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.

- Velar por que se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de estos.
- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes, que sean necesarias.
- En general, realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.⁸⁷

3.1. 2. Los Funcionarios por nombramiento

Estos funcionarios de los ayuntamientos municipales, a diferencia de los ya estudiados en los apartados anteriores, para llegar a ocupar su cargo no participan como candidatos dentro de elecciones populares, sino que son designados en alguna de las siguientes formas, dependiendo de La Ley Orgánica Municipal de cada Estado de la Federación:

1. Se designan por el ayuntamiento a propuesta de una terna que hace el Presidente Municipal y después de una sesión de cabildo se decide por el ayuntamiento a cual de las personas le otorga la designación y nombramiento del cargo.
2. Lo designa directamente el Presidente Municipal

⁸⁷ Ibidem, pág. 239.

3. Lo designa libremente el ayuntamiento

Dentro de estos funcionarios municipales, podemos destacar al Secretario y Tesorero del Ayuntamiento,

De igual forma existe otro grupo, de funcionarios municipales, cuya designación generalmente es por designación directa del Presidente Municipal o del Ayuntamiento; y nos referimos a Los Delegados (también denominados en algunas Entidades: Comisarios, Síndicos, Jueces auxiliares, o Agentes Municipales) y los Directores de áreas específicas de la prestación de Servicios Públicos Municipales.

3.1.2.1. El Secretario del Ayuntamiento.

Este funcionario público municipal de designación y nombramiento directo, ya sea de parte del Ayuntamiento o del Presidente Municipal, es el más importante de los de este tipo; en razón de las funciones y atribuciones con las que cuenta, y los principales requisitos para ocupar dicho cargo según la legislación del Estado de México son:

“Art. 32.-Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o

comisión pública;

- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.”

Sin embargo, la legislación en comento, también contempla requisitos específicos acorde con el número de habitantes de cada municipio, para el cargo de Secretario del Ayuntamiento en su artículo 92, como sigue:

“Para ser secretario del Ayuntamiento se requiere:

I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, haber concluido estudios de licenciatura;

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del Ayuntamiento,

III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión públicos.”

Por lo que hace a este funcionario refiere el maestro Quintana Roldán que: “ Los Secretarios de los Ayuntamientos son nombrados a propuesta del Presidente Municipal, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo mayoritario. El Secretario es el Jefe inmediato superior de las oficinas de la Presidencia Municipal.”⁸⁸

El autor Reynaldo Robles Martínez, describe este órgano municipal en una dualidad en cuanto a sus funciones, como sigue:

⁸⁸ QUINTANA ROLDÁN. Carlos F. Ob. Cit. pág. 243.

“ Le secretaría del Ayuntamiento es un órgano superior de la Administración Pública Municipal con atribuciones para auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal. El Secretario del Ayuntamiento es la persona física titular de la Secretaría.

“Como lo hemos mencionado, el secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del Ayuntamiento y otra como auxiliar del Presidente Municipal.

“Como auxiliar del Ayuntamiento, tiene las siguientes atribuciones y funciones:

- I. La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- II. Es el medio para convocar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.
- III. Debe estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.
- IV. Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de Cabildo.
- V. Expedir las copias certificadas de las actas de Cabildo.
- VI. Tiene a su cargo el archivo del Ayuntamiento.

“Como auxiliar del Presidente Municipal tiene las siguientes facultades:

- I. Controla la correspondencia oficial y da cuenta al Presidente con los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- II. Suscribir todos los documentos oficiales.
- III. Dar cuenta al Presidente de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.

- IV. Tener una colección ordenada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, Circulares y ordenes relativas a los distintos ramos de la Administración Pública.
- V. Formular el inventario general de bienes muebles y/o inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.⁸⁹

3.1.2.2. El Tesorero del Ayuntamiento

Dice el Dr. Quintana Roldán en este sentido: “ El Municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la ley. Para tal efecto la Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. Esta dependencia municipal está a cargo de un Tesorero, quien, como todos los funcionarios municipales debe cubrir determinados requisitos.”⁹⁰

En tanto que el autor Robles Martínez define a la Tesorería y Tesorero municipales como sigue: “La Tesorería municipal, en términos generales, podemos decir que es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de los fondos.

⁸⁹ Ob. Cit. págs. 254 y 255.

⁹⁰ Íbidem pág. 243.

El Tesorero municipal, es la persona física designada por el ayuntamiento como titular de la Tesorería Municipal⁹¹

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México exige como requisitos generales para ocupar este cargo, en su artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.
- III. No haber sido condenado en proceso penal por delito intencional.

De manera específica, se requiere en dicho Estado, según el artículo 96 de su Ley Orgánica Municipal:

- I. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo a juicio del Ayuntamiento, de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;
- II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de Ley;
- III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;
- IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el Ayuntamiento.

Dentro de las principales funciones de este funcionario, de acuerdo con las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la Federación, tenemos las siguientes:

⁹¹ ROBLES MARTÍNEZ. Reynaldo. Ob. Cit. pág. 262.

1. Administrar la hacienda pública municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
2. Recaudar los impuestos, contribuciones especiales, derechos productos y aprovechamientos, que correspondan al Municipio, de conformidad con las Leyes de ingresos Municipales, así como las participaciones que por Ley o Convenio le correspondan al Municipio en su rendimiento de impuestos Federales y Estatales.
3. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
4. Dar cumplimiento a los Convenios de Coordinación Fiscal y, llevar al corriente el padrón fiscal municipal, los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos y presupuestos; conducir y vigilar el funcionamiento de un sistema de orientación fiscal para los causantes municipales.
5. Elaborar mensualmente el Corte de caja correspondiente a fin de que sea revisado por el Síndico o por el Presidente Municipal; a fin de que se remita a la Contaduría General de Glosa .
6. Proponer al Presidente Municipal los anteproyectos de Presupuesto anual de Egresos y La Ley de Ingresos y los Reglamentos Interiores de Tesorería Municipal

7. Ejercer los Presupuestos de Egresos, y efectuar los pagos de acuerdo a los presupuestos aprobados.
8. Pagar la nomina del personal o los empleados municipales
9. Llevar la Contabilidad, el control del presupuesto y elaborar la cuenta pública general que debe presentar el ayuntamiento al Congreso Estatal.
10. Resolver y contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

3.1.2.3 Otros funcionarios Municipales

Existen de forma excepcional contemplados en algunas Leyes Orgánicas de los Estados funcionarios que son de elección popular, como lo son por ejemplo el "Vicepresidente Municipal" en el Estado de Jalisco, o bien los "Alcaldes" y "Concejales" en el estado de Oaxaca.

También existen otros funcionarios que son de designación o delegación, según la Ley Orgánica del Estado que se trate, y en atención a la estructura de los ayuntamientos y son:

- A) Los Delegados o Comisarios
- B) El Oficial Mayor
- C) El Director de Servicios Municipales

- D) El Director de Seguridad Pública o Comandante de Policía
- E) El Director de Obras Públicas y ;
- F) Directores de otras áreas administrativas

Funcionarios anteriores que tienen a su cargo precisamente el rubro de la administración pública municipal del que se deriva su nombre, y tienen las funciones y atribuciones que Las Leyes Orgánicas Municipales y Los Reglamentos Internos Municipales les otorguen expresamente.

3.2. Las Sesiones de Cabildo del Ayuntamiento

El ayuntamiento en tanto que es un cuerpo colegiado funciona en sesiones llamadas de cabildo, en donde las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los asistentes a la sesión. Es importante mencionar que la palabra "cabildo" tiene diversas connotaciones:

Se puede denominar así al recinto, salón o local en el cual se lleven a cabo las sesiones del ayuntamiento; de igual modo se puede expresar que cabildo es el acto en el que se reúnen los miembros de un Ayuntamiento determinado para debatir y decidir sobre alguna cuestión relacionada con el Municipio del que forma parte ese Ayuntamiento; y con menos frecuencia, pero también suele utilizarse como sinónimo de Ayuntamiento, o de Municipio; consideramos que esto atiende

al hecho de que algunos doctrinarios lo asemejan con los órganos de gobierno municipales que en la época del México colonial existieron.

A propósito de precisiones terminológicas, resulta pertinente mencionar que "cabildear" es el acto consistente en debatir, discutir, intercambiar puntos de vista, y de forma deseable llegar a conclusiones coincidentes o acuerdos; decimos de forma deseable, por que no siempre es posible la confluencia de ideas que permita tomar una decisión que integre las diversas opiniones.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se menciona sobre el concepto de CABILDO que "...Durante la época medieval recibían aquel nombre el conjunto de jurados parroquiales de las ciudades y villas de realengo, que supervisaba la conducta administrativa del ayuntamiento.

En Aragón el cabildo era un órgano ejecutivo municipal —en realidad cabildo cerrado, mientras que el concejo era la democracia directa: el cabildo abierto.

En América pues fueron sinónimos ayuntamiento y cabildo cerrado, el cabildo abierto tuvo la misma función que los concejos aragoneses."⁹²

Por su parte el Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot menciona que cabildo es:

"Ayuntamiento, corporación que rige a un municipio, junta celebrada por un cabildo; sala donde se celebra "⁹³

En tanto que en El Diccionario para Juristas, se dice que cabildo es: " Cuerpo de Eclesiásticos capitulares en una iglesia catedral o colegial// Ayuntamiento o corporación que gobierna un municipio// Junta que celebra el ayuntamiento."⁹⁴

⁹² ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T.II.,Ed. Bibliográfica Argentina S.L.R., Argentina 1971, pág.462

⁹³ DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT, Buenos Aires Argentina 1986, pág.283

⁹⁴ DICCIONARIO PARA JURISTAS, Editorial Mayo S.R.L., México 1981. págs. 154 y 200.

Podría seguir citando distintos concepto de diccionarios jurídicos tanto nacionales como extranjeros y sin embargo en todos ellos lograríamos advertir la afirmación que hace la Enciclopedia Jurídica Omeba, en el sentido de que el término "cabildo", en América se utiliza como sinónimo de ayuntamiento; a lo que agregaría, que cabildo igualmente, y aunque con mucho menor frecuencia, suele utilizarse como sinónimo de Municipio. Sin embargo como ya analizamos en distintos puntos de este trabajo son tres cuestiones muy distintas. Retomando el objeto de estudio específico en este apartado decimos:

Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser de tres tipos, a saber: ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes, dependiendo de lo que al respecto señale cada una de las Leyes Orgánicas Municipales o su equivalente de las Entidades Federativas. Pero en términos generales se pueden clasificar en las ya enunciadas.

Sesiones Ordinarias

Son aquellas que se celebran periódicamente en la fechas señaladas por la leyes orgánica municipales de cada estado, y en ellas se tratan problemas relativos al despacho de los asuntos de la competencia del Ayuntamiento. En este sentido manifiesta el autor Reynaldo Robles Martínez que "... los criterios que establecen las leyes orgánicas para celebrar los cabildos ordinarios, los Estados de México, Baja California, Morelos, Tamaulipas, Veracruz, Durango y Oaxaca entre otros, señalan que debe ser semanal; los estados de San Luis Potosí,

Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Yucatán, Querétaro y Nayarit establecen que se celebrará cuando menos una sesión al mes.⁹⁵

Sesiones Extraordinarias

Los cabildos de este tipo son celebrados cuando surge un evento que no admite demora para ser abordado y por ello se anticipa su celebración y solo se trata únicamente el asunto que originó la reunión.

Sesiones Permanentes

Operan este tipo de cabildos en los casos en los que por la naturaleza de un asunto, sea necesaria su atención prolongada; por ejemplo en tratándose de la expedición de algún reglamento o disposición de aplicación general, o bien al ocurrir algún acontecimiento de impacto social continuo dentro del territorio del Ayuntamiento municipal de que se trate.

Sesiones Solemnes

Lo serán aquellas sesiones a las que por disposición de la Leyes Orgánicas Municipales o bien por decisión de los ayuntamientos para otorgarles tal carácter, en razón de la importancia que tengan; algunos casos concretos son:

- a) La recepción del informe del Presidente Municipal.
- b) La toma de protesta del nuevo ayuntamiento
- c) La conmemoración de aniversarios históricos
- d) La recepción en Cabildo de la representación de los Poderes del Estado, de la Federación o de personalidades distinguidas.

En cuanto a las formalidades o requisitos para el inicio de las sesiones de cabildo, de igual forma existen diversos criterios en cada uno de los Estados de la

⁹⁵ ROBLES MARTINEZ. Reynaldo. Ob. Cit. Pág 206.

Federación pero, generalmente los requisitos son de quórum, es decir, la sesión se debe de integrar por la mayor parte de sus integrantes, entendiéndose por mayoría la mitad más uno del total de los estos del ayuntamiento. Las asambleas serán presididas por el Presidente Municipal o por quien deba suplirlo legalmente, en el caso de que se encuentre imposibilitado para presidir; aclarando que la persona que presida la sesión, en caso de empate en la votación de las decisiones, tendrá el voto de calidad.

Refiere el tratadista Robles Martínez en este sentido que "La mayoría de los ordenamientos legales, señalan que el ayuntamiento llevará un Libro de Actas en el que se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados. Las actas serán firmadas por los miembros del ayuntamiento que hayan asistido y por el secretario que dará fe de la sesión."⁹⁶

3.2.1. Importancia de las Sesiones del Ayuntamiento.

Desde la antigüedad, en toda comunidad o asentamiento humano ha existido algún tipo de mecanismo de dirección y control así como formas mediante las cuales se tomen decisiones de interés general; ya que quedó demostrado por la historia que ningún pueblo que se preciara de ser civilizado, podía prescindir de una organización fincada en niveles de jerarquía y formas preestablecidas de consenso. Lo anterior en razón de que era imposible tomar decisiones,

⁹⁶ Ibidem, págs. 207 y 208.

escuchando el parecer de todos y cada uno de los integrantes de una comunidad; sencillamente por que nunca quedarían satisfechas las voluntades y deseos de la totalidad del grupo social. Fue de esta manera como se hizo necesario encontrar los medios adecuados a fin de resolver las problemáticas de las comunidades que en la mayoría de las veces exigían soluciones inmediatas y eficaces.

Desde luego que para dialogar y buscar ideas coincidentes no bastaba que un grupo de personas con facultades delegas por el pueblo, lo hicieran en el tiempo y la forma que a su libre albedrío eligieran; sino que debían sujetarse a reglas preestablecidas, aunque estas últimas no fueran siempre escritas y muchas de las veces solamente fincadas a base de la costumbre.

Con la llegada del Estado Moderno surgen Cartas Políticas Constitutivas que precisan específicamente los lineamientos a seguir para elegir a las personas que podrán decidir por el resto de la sociedad y desde luego, las funciones y atribuciones que tendrán dichos representantes populares al momento de dialogar, discutir y deliberar sobre asuntos de la importancia de la comunidad.

En la mayor parte de los códigos fundamentales de los Estados Nación, se contemplan subdivisiones del ejercicio poder, esto es, se crean distintos órdenes o niveles de gobierno, pues entre más grande sea el número de miembros de un grupo social organizado en un gobierno; más difícil será llegar a consensos.

De modo tal que existen varios niveles u ordenes de gobierno en los distintos sistemas políticos del mundo y podemos señalar en nuestro Sistema Federal al orden de gobierno Federal, al orden de gobierno Estatal y al orden de gobierno Municipal.

En el orden de gobierno Municipal, como célula básica de la nación, es donde se debe procurar de parte de los representantes populares de esa comunidad: Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, (en conjunto llamados Ayuntamiento), la pronta y eficaz prestación de los servicios públicos municipales, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general; sin embargo no siempre resulta tan sencillo que las cosas transcurran en armonía y con óptimo funcionamiento.

En tales condiciones, es menester que los hombres que tienen poder de representación popular, se pongan a buscar las soluciones a los distintos problemas que surgen en el devenir de la vida en sociedad, debiendo dialogar, proponer, discutir, y finalmente tomar las decisiones que resulten más adecuadas.

Este quehacer se podría sintetizar en la palabra deliberar o cabildear (de ahí que a las sesiones del ayuntamiento se les llame "de cabildo"), y para que ese cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento, efectúe su labor, debe sujetarse a diversas reglas que se contienen tanto en Las Leyes Orgánicas Municipales como en los diversos reglamentos internos.

Reglas que básicamente se refieren al tiempo y la forma en la que se realizan las Sesiones de Cabildo, las cuales, como ya estudiamos en apartados anteriores, suelen ser variadas, dependiendo de la legislación de cada Entidad Federativa; sobre el particular nos referiremos en el apartado siguiente.

Podemos concluir este punto manifestando que la importancia de que se tengan que celebrar periódicamente dichas sesiones radica en el hecho de que es precisamente en esos espacios de tiempo donde se delibera o cabildea, sobre los principales sucesos que afectan la vida de los Municipios, y es ahí donde se

toman las decisiones que van a afectar de forma directa y definitiva la vida diaria de cada uno de los habitantes de un Municipio, que tienen que sujetarse al conjunto de decisiones, de programas y normas de aplicación general que se establezcan al interior de tales Sesiones. Ya que precisamente fueron los ciudadanos de un municipio el que otorgaron mediante el sufragio, el poder de representación, a cada uno de los integrantes del Ayuntamiento para que ellos decidan que medidas se deben tomar para lograr que se mejoren los servicios públicos existentes y se presten de forma adecuada; así como buscar beneficios en la calidad de vida de la población municipal.

Aunque si bien, por desgracia aún subsisten en algunos Municipios, añejos vicios de autoritarismo y caciquismo de parte de los Presidentes Municipales; y sumisión por parte de regidores y síndicos. Afortunadamente son los menos, sin embargo nuestra legislación aunque de forma muy lenta, avanza cada vez más, logrando al menos disminuir las irregularidades y corrupciones que alguna vez campearon en todo el Orden de Gobierno Municipal; y muy probablemente en algunas décadas más podremos hablar, de rarísimas excepciones de casos de corrupción y malos manejos de los gobiernos municipales.

3.2.2. Mecánica de Operación en las Sesiones de Cabildo

En cuanto a la forma en que se desarrollan las Sesiones de Cabildo de los ayuntamientos municipales, es posible manifestar que generalmente atienden a criterios preestablecidos en las Leyes Orgánicas Municipales, o su equivalente en

cada uno de los estados de la federación y en reglamentos internos de los Ayuntamientos; y se refieren a cuestiones tales como: La periodicidad de las sesiones, la forma de convocar a una sesión urgente o extraordinaria, quien o quienes se encargarán de presidirla, si existe o no voto de calidad del Presidente Municipal, si la sesión será pública o si será cerrada, cuál será la cantidad de asistentes, como mínimo para poder celebrar la sesión, etcétera.

En términos generales los ayuntamientos sesionan por lo menor una vez a la semana o bien una ocasión al mes; o las veces que sea necesario en función del despacho de los asuntos pendientes por resolver, esto en cuanto a las sesiones ordinarias. En lo que se refiere a las sesiones extraordinarias, pueden celebrarse en cualquier tiempo, siempre y cuando exista urgencia para tratar asuntos de gran importancia para la tranquilidad y seguridad de la población municipal y estabilidad del propio municipio.

Las sesiones del ayuntamiento son públicas y excepcionalmente se celebran en forma privada, atendiendo a la importancia de los temas a tratar, y la publicidad o privacidad de las sesiones deberá calificarse previamente por el ayuntamiento al convocar a la reunión. Cabe hacer la aclaración de que cuando las sesiones son públicas, las personas asistentes deberán observar en todo momento orden, respeto y compostura; debiendo abstenerse de expresar manifestaciones que vulneren el orden público, bajo la pena de ser expulsados del recinto e incluso si la falta es grave puede hacerse acreedor el infractor a una sanción del tipo administrativo mediante un arresto o multa.

Las sesiones se celebran en una sala de cabildos previamente establecida por el propio ayuntamiento.

Los ayuntamientos sesionarán solamente con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, es decir, más del 50% del número total de miembros integrantes.

Las sesiones en todo caso contarán con una persona que las presida, siendo generalmente el Presidente Municipal, o bien, quien de acuerdo con la ley deba sustituirlo al estar ausente por algún motivo.

Las votaciones de las decisiones al interior del ayuntamiento se tomarán por mayoría de votos de los asistentes a las sesiones y en el caso de que exista un empate prevalecerá la opinión de quien presida la Sesión, ya que ejercerá su derecho al "voto de calidad".

Todas las sesiones que se celebren en los ayuntamientos se harán constar por escrito en un libro de actas en el cual se asientan los extractos o síntesis de los acuerdos y asuntos que fueron tratados en dichas reuniones, incluyendo la forma y resultado de las votaciones. Sin embargo, cuando el motivo de la sesión sea la deliberación de la reforma adición o creación de reglamentos o cualquier tipo de disposición de aplicación general, se hará constar en el libro de actas de forma íntegra las exposiciones verbales o puntos de vista de los integrantes del ayuntamiento así como los acuerdos a los que hayan llegado.

Al concluir la sesión, deberán asentar su firma autógrafa en el libro de actas correspondiente cada uno de los miembros del ayuntamiento que hayan asistido.

3.3. Análisis y alcance de los Servicios Públicos que presta el Municipio.

Antes de iniciar con el estudio del régimen Constitucional de los servicios públicos es importante contar con una idea clara de lo que son los mismos; y así decimos en cita del tratadista de esta temática José Fernández Ruiz que:

“ Dado el gran número de definiciones propuestas en la doctrina acerca del servicio público, no vamos a examinar aquí todas ellas, por que además de ser tantas como autores se han ocupado de él, sería un ejercicio de poco provecho; por ello, apenas nos ocuparemos de algunas de las más representativas.

a) La definición de Duguit

En opinión del decano de la universidad de Burdeos, el servicio público es “*toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes* “. El género próximo en esta definición viene a ser toda actividad, sin importar quien la realice, lo cual significa que no se trata forzosamente de una actividad del Estado; la diferencia específica la circunscribe a un sector de las actividades posibles: aquellas cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado no por quien sea, sino, en una circunstancia de modo por los gobernantes.

b) La definición de Jéze

En opinión de Gastón Jéze, el *enfant terrible* de la llamada “Escuela del Servicio Público”:

“Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico

“Jezé considera, pues, al servicio público como *“un procedimiento técnico cuyo objeto consiste en dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general, con sujeción a un régimen jurídico especial, de derecho público”*. El género próximo viene a ser aquí un procedimiento, más no cualquiera, sino el precisado por la diferencia específica, en dos aspectos: técnico y satisfactor de necesidades de carácter general. Esta *definitio* se completa con las circunstancias de modo, relativas a la satisfacción de la necesidad: regular y continua, y con sujeción a un régimen jurídico especial de derecho público, capaz de modificar en todo momento la organización del procedimiento.

c) La definición de Díez

El prestigiado jurista argentino Manuel María Díez ha definido al servicio público como *la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general*.

Además del establecimiento del género próximo y de la determinación de la diferencia específica, se aprecia su claridad, concisión y positividad; igualmente se cuida de incurrir en el vicio de incluir lo definido en la definición, sin embargo, uno y otra no son equivalentes, por que el primero incluye la prestación que no efectúa la administración -sino los particulares- para satisfacción de necesidades de carácter general, la cual no figura en la definición, por lo que ésta sólo resulta válida para una parte del servicio público, que es la del propio o propiamente dicho, pero no abarca al impropio o virtual.

d) La Definición de Olivera Toro

El profesor mexicano Jorge Olivera Toro, propone la siguiente definición, parecida a la de Díez: *"El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme.*

En tanto que el autor Gabino Fraga en relación con la definición del servicio público menciona que:

"...el servicio público constituye sólo una parte de la actividad del Estado al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio

público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación”⁹⁷

Y finalmente la definición del autor Jorge Fernández Ruiz:

*“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”*⁹⁸

Propuesta de Concepto propio:

Servicio Público es el conjunto de actividades técnicas encaminadas a la satisfacción de necesidades de carácter general, que deben efectuarse de manera uniforme, continua y permanente por parte de la Autoridad o de quien se encuentre legalmente facultado, ya sea de forma directa o indirecta.

Examinaremos enseguida los servicios públicos municipales según el texto del artículo 115 de la Constitución General que en su fracción III expresa de forma enunciativa, más no limitativa, ya que el inciso “i” abre la posibilidad de la creación y prestación de otros servicios y funciones distintos, sin embargo, esta posibilidad se encuentra condicionada al referir textualmente dicho inciso **“Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y**

⁹⁷ FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, ed.32ª, Ed. Porrúa S.A., México 1993, pág 243.

⁹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*; Publicado por el INAP Instituto Nacional de Administración Pública A. C., en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2002, pp. 116-121

socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”

Considero que debería suprimirse la primer condicionante, es decir, que sean las legislaturas locales las que determinen que servicios y funciones nuevos se prestarán, o bien, que la Ley Fundamental del país refiriera que la potestad de crear nuevas funciones y servicios públicos sea exclusiva de los ayuntamientos, y por mayoría de votos de su integrantes.

De tal manera que, a mi juicio, este inciso comentado es uno de los tantos obstáculos para lograr una auténtica autonomía y libertad municipal, y más adelante doy más argumentos para reforzar esta hipótesis.

Así, podemos mencionar los servicios públicos que la ley suprema señala como básicos:

- A) Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) Alumbrado público;
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) Mercados y centrales de abasto
- E) Panteones;
- F) Rastro;
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

H) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;...”⁹⁹

Mientras que en su inciso “i” se precisa que pueden instaurarse por las legislaturas locales todos aquellos servicios que sean necesarios en los municipios, en la forma siguiente:

“Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”

Insisto en este sentido, que los municipios tienen la desventaja de que si en su centro de población se hacen necesario un servicio público, función u obra distinto de los que se enuncian expresamente en la Constitución General, **tendrán que contar con la autorización y determinación de las Legislaturas Locales de la Entidad a la cual pertenezcan, por que el imperativo Constitucional es claro, y refiere que para la instalación de un servicio, función u obra públicos, distintos de los que se enuncian expresamente en los incisos a) al h), las legislaturas locales, deberán determinarlo, y no los propios ayuntamientos municipales, acorde con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios**, situación complicada si tomamos en cuenta que en la mayor parte de los municipios ni siquiera se prestan los servicios públicos básicos que la propia Ley Suprema menciona en forma expresa; aunque por supuesto, cada municipio tiene distintas necesidades en función de su territorio y de las actividades económicas que en ese lugar se desarrollen.

⁹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En tales condiciones lo ideal sería que la Constitución General contenga un catalogo de Servicios Públicos más amplio y además el hecho de que se suprima la parte de la fracción III del artículo 115 en la que se condiciona para la creación de un nuevo servicio público distinto a los que se enuncian en los incisos anteriores, a la determinación de las legislaturas locales.

Ya que dicha situación, es por demás contradictoria con las condiciones de gran diversidad cultural y económica en los Estados de nuestro país, en los que podemos apreciar como municipios vecinos de un lado un municipio totalmente urbanizado donde las principales actividades económicas son el comercio y la prestación de servicios profesionales y al mismo tiempo en ese mismo Estado colindando por otro lado con aquel, otro municipio con características rurales en el que las actividades económicas se centran en la agricultura y la ganadería; luego entonces, se hace necesaria esa libertad para que cada municipio pueda, sin condicionantes de tipo político, instaurar en su núcleo de población el servicio público que se requiera y que convenga, acorde con las condiciones naturales, culturales, sociales y económicas que en ese lugar prevalezcan.

La anterior propuesta de ninguna manera ocasionaría dificultades, ya que el hecho de que nuestra Ley Suprema contenga en el artículo 115 un catálogo más amplio de servicios públicos que estarán a cargo de los municipios no implica que necesariamente se presten todos y cada uno de dichos servicios en todos los municipios del país; tal como acontece actualmente, por ejemplo con los servicios públicos de rastro y centrales de abasto, que no por que se consignent en la Constitución Federal, se prestan en cada uno de los municipios de la República.

Por otro lado como ya expusimos antes, la libertad de los municipios para crear nuevos servicios públicos, sin que tengan que esperar la determinación de las Legislaturas Locales, es necesaria debido a la gran diversidad natural, cultural y socioeconómica imperante dentro de cada una de las Entidades Federativas de país, por un lado, y también por que es de sobra conocida la dificultad de acuerdos al interior de los Cuerpos Deliberantes Locales, cuando se está discutiendo, sobre sus municipios y peor aún si es sobre un municipio en específico, ya que éstos son gobernados por distintos partidos políticos.

En el segundo párrafo del numeral de la Constitución Federal que se comenta se hace referencia a que los municipios al ejercer su competencia para prestar los servicios públicos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales; cosa que consideramos en alto grado acertada, ya que de no tener los ayuntamientos municipales esta limitante, bien podrían en determinado momento, pasar por alto disposiciones legales que de igual manera protegen el bien común y la paz social, bajo la excusa de estar dando cumplimiento a una competencia constitucional de prestar un servicio público, aunque por otro lado tuvieran que vulnerar otras leyes.

De manera, que podemos terminar este apartado concluyendo que la fracción tercera del artículo 115 de nuestra Constitución Federal, debería ser reformada y para ello deben tomarse en consideración varios errores que tiene; a saber:

Desde el primer párrafo existe un error al conceptuar como sinónimos a los servicios y las funciones públicas; cosas muy distintas, ya que en estricto sentido funciones públicas municipales son las de gobierno: otorgamiento de licencias,

permisos y concesiones; la de reglamentación consistente en la expedición de bandos, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general; la materialmente jurisdiccional que es la imposición de sanciones por faltas administrativas; la función pública formal y materialmente administrativa consistente en contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, al igual que de obra pública, y de convenir y concesionar la prestación de servicios públicos; la función de seguridad pública; la de tránsito; la hacendaria; la de planeación ;la de control; la de catastro; de protección civil; y la de protección ambiental.

En tanto que los servicios públicos son: El suministro de agua potable y creación y mantenimiento de sistemas de drenaje; el alumbrado público; la limpia y recolección de residuos sólidos y líquidos peligrosos; creación y mantenimiento de mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; estacionamientos de vehículos; taxis y automóviles de alquiler; y transporte colectivo de pasajeros.

En cuanto a las obras públicas municipales debemos considerar a cualquier tipo de construcción, instalación o modificación de los inmuebles municipales con finalidades de interés público o de beneficio general; de modo que quedarían comprendidos en este rubro la instalación y modificación de redes de agua potable, drenaje y alumbrado público; así como creación, remodelación y mantenimiento de calles, parques y jardines.

En este orden de ideas proponemos un modelo para corregir las fallas lingüísticas, estructurales y funcionales de que adolece la actual fracción tercera del artículo 115 Constitucional, como sigue:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones, obras y servicios públicos siguientes:

a) Los servicios públicos de:

1. Servicio de Suministro y mantenimiento de Agua potable, y mantenimiento de las redes de drenaje, y tratamiento de aguas residuales;
2. Servicio y mantenimiento de alumbrado público;
3. Servicio de limpia, recolección, traslado y tratamiento de residuos sólidos no peligrosos y líquidos peligrosos, de conformidad con las leyes ambientales;
4. Servicio y mantenimiento de mercados y centrales de abasto;
5. Servicio y mantenimiento de rastro;
6. Servicio y mantenimiento de estacionamiento de vehículos y automóviles de alquiler.
7. Servicio y mantenimiento de transporte colectivo de pasajeros

b) Las funciones públicas de:

1. Gobierno, consistentes en el otorgamiento de licencias, permisos y concesiones;
2. Reglamentación o materialmente jurisdiccional, consistente en la expedición de bandos, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general;
3. Materialmente jurisdiccional que es la imposición de sanciones por faltas administrativas;

4. Formal y materialmente administrativa consistente en contratar la adquisición de obra pública, arrendamiento y enajenación de bienes, al igual que de obra pública, y de convenir y concesionar la prestación de servicios públicos;
5. Seguridad pública y de tránsito municipal;
6. Hacienda;
7. Planeación;
8. Control;
9. Catastro;
10. Protección civil y;
11. La de protección ambiental municipal.

c) Las obras públicas de

1. Construcción, instalación o modificación de los inmuebles municipales de interés público o de beneficio general;
2. Mantenimiento, instalación y modificación de redes de agua potable, drenaje y alumbrado público;
3. Mantenimiento, creación, y remodelación general de edificaciones e instalaciones en inmuebles municipales, redes de agua potable, drenaje y alumbrado público; mercados y centrales de abasto; rastros; panteones; estacionamientos y paraderos de vehículos de transporte público; calles, parques y jardines; depósitos temporales y permanentes de residuos sólidos no peligrosos y líquidos peligrosos y ;

4. Cualesquiera otra construcción hecha con fines de interés público y beneficio general, dentro de la competencia municipal.
- d) Los demás servicios, funciones y obras públicas que los ayuntamientos municipales determinen por mayoría de votos en la sesión celebrada para tal efecto; y que sean necesarios, en función de las condiciones territoriales, socioeconómicas y culturales; así como su capacidad administrativa y financiera;...

3.3.1. De las formas en que se prestan los Servicios Públicos.

Nuestra Carta Magna también contempla varias posibilidades de que los Municipios a fin de prestar los servicios públicos con mayor eficacia, puedan asociarse y coordinarse, ya sea con municipios de una misma Entidad Federativa, o con municipios de otro Estado de La República, e incluso se prevé que un municipio al verse imposibilitado temporal o definitivamente para prestar determinados servicios públicos, pueda celebrar un convenio con el Estado del cual forme parte a fin de que sea éste en forma directa o a través del organismo correspondiente quien se haga cargo del servicio o servicios públicos de que se trate, esto, a través de una concesión que se haga de la prestación del servicio a los particulares.

De igual manera se contempla en nuestra Constitución Federal la posibilidad de que un servicio público se preste en forma coordinada entre el Municipio y el Estado.

La prestación de los servicios públicos municipales se efectúa en dos formas principales, a saber: de forma directa a cargo de entes u órganos estatales; o bien de forma concesionada en la actividad de personas físicas o morales que mediante concesión u otras figuras jurídicas adquieren la facultad de prestar los servicios y el derecho de imponer cuotas a los particulares como contraprestación por recibir algún servicio público.

Prestación de servicios en forma directa

Se encuentran entre las posibles formas de prestación del servicio público municipal, a través de entes de derecho público, la gestión directa por medio de la administración municipal centralizada; la gestión mediante ente específico de la administración centralizada, pero carente de personalidad jurídica propia, como lo es el órgano municipal desconcentrado; la prestación a través de personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa por servicio a través del organismo descentralizado municipal; la prestación a través de una empresa de participación municipal mayoritaria; la prestación por medio de una asociación intermunicipal; la prestación mediante convenio celebrado entre el municipio y el Estado; y la prestación mediante fideicomiso público.

Enseguida procuraremos explicar brevemente cada una de las anteriores formas de prestación de los servicios públicos:

Prestación directa de la administración municipal centralizada:

Estaremos frente a esta forma de prestación de servicios públicos cuando los maneja la administración municipal centralizada por medio de una de sus dependencias que al mismo tiempo atiende otras actividades; se trata de una gestión peculiar de la administración pública, en la que ésta asume su dirección y operación, al hacerlo funcionar con sus propios agentes y recursos.

Así por ejemplo, la mayor parte de municipios de nuestro país encomiendan distintos servicios públicos a dependencias de su administración centralizada y en consecuencia, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, pero con bienes afectos a ellos, así como asignaciones concretas de recurso, para solventar sus gastos, en sus respectivos presupuestos anuales de gastos; y desde luego, cuentan con personal adscrito formalmente a cada uno de los servicios.

Prestación del servicio público municipal a través de un órgano desconcentrado de la Administración centralizada.

El municipio ha encontrado en los órganos desconcentrados, otra de las formas de prestación directa de los servicios público a su cargo; mediante la desconcentración administrativa consistente en la delegación del poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central.

Obviamente, la creación del órgano desconcentrado deberá estar prevista en la ley y ser acordada de conformidad por el ayuntamiento en una sesión de cabildo, específica para tal efecto.

Explicado de otro modo: existe una traslación parcial de la competencia y el poder decisorio, de un órgano superior a otro inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aún cuando disminuya la subordinación.

Prestación mediante organismo descentralizado

La descentralización administrativa por servicio, significa una delegación de facultades de cualesquiera de las personas morales territoriales, como son el Estado, la Entidad Federativa y el Municipio, en favor del propio servicio que se personaliza; con recursos propios y poder de decisión, sin que por ellos se rompan sus vínculos con aquéllas, por que se establecen relaciones jurídicas que constituyen el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados

De igual forma la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las mencionadas personas morales territoriales conserven ciertas facultades de intervención

Dicho en otros términos: Se produce la descentralización administrativa por servicio, mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión; al cual se transfiere la facultad, original u ordinariamente atribuida a la administración municipal centralizada, de operar un servicio público.

En todo caso, la creación de un organismo descentralizado en los municipios, requiere de la celebración de una sesión de cabildo, en la que exista el acuerdo de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento, en sentido afirmativo respecto de

la formación de dicho ente descentralizado; de igual forma se requiere que a iniciativa del ayuntamiento en cuestión, la Legislatura Local de la entidad correspondiente expida un decreto para su creación.

Lo anterior en virtud de que normalmente la existencia de un organismo descentralizado rebasa el periodo de gestión del ayuntamiento en funciones, que lo está promoviendo.

Prestación mediante empresa de participación municipal mayoritaria

Los servicios públicos en los municipios también pueden realizarse mediante lo que se ha llamado “la empresa paramunicipal” o “empresa de participación municipal mayoritaria”; cuyo capital puede constituirse con aportaciones del municipio y de los particulares, a fin de conformar una empresa mixta, o bien, con aportación exclusiva del municipio, que se canaliza, en parte, a través del ayuntamiento, y en parte, por conducto de organismos descentralizados del municipio.

Debemos aclarar que, para la creación de la empresa paramunicipal, se requiere, el acuerdo de la mayoría de integrantes del ayuntamiento del municipio; y además la autorización de la Legislatura Local de la Entidad Federativa correspondiente.

Por medio de asociación intermunicipal.

Otra manera de prestación de los servicios públicos en los municipios es a través de una asociación intermunicipal; que se constituye por varios municipios, con el acuerdo de sus respectivos ayuntamientos; con la finalidad de lograr una

mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, tratándose de una asociación intermunicipal de la cual formen parte municipios que pertenezcan a distintos Estados de la República, deberán contar con la aprobación de la Legislaturas Locales de cada una de las Entidades Federativas involucradas en dicha asociación.

Esta modalidad de la prestación de los servicios es una coordinación de varios ayuntamientos con el objetivo de conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y sobre todo coordinar recursos en busca de las mejores soluciones a los requerimientos y problemáticas en la prestación de determinado servicio, dentro del conjunto de poblaciones que formen parte del proyecto de asociación.

A través de convenio celebrado entre el Municipio y el Estado

Sabemos bien que de los más de dos mil cuatrocientos municipios existentes en nuestro país, la mayor parte de ellos son pobres y paupérrimos, esto es, que sus recursos humanos, financieros y técnicos son muy limitados, y en consecuencia se ven en ocasiones imposibilitados para prestar por sí mismos determinados servicios públicos que son de su competencia; en tales condiciones se ven en la necesidad de celebrar con el Estado al que pertenecen, un convenio mediante el cual, le transfieren a éste de forma temporal o definitiva la facultad de hacerse cargo de la prestación de un servicio público.

El convenio efectuado entre el Estado y el Municipio tiene como condicionante la realización de una sesión del cabildo, en la cual el ayuntamiento correspondiente esté de acuerdo y haga constar en el acta respectiva que existe

incapacidad financiera, técnica o de otro tipo, por parte del municipio como impedimentos reales, para poder prestar por sí mismo el servicio de que se trate.

Además, de que si se da el caso, de que la duración del convenio se extienda en el tiempo por un periodo mayor al de la duración del encargo del ayuntamiento, deberán contar con la probación de la Legislatura Local del Estado que se trate.

El convenio deberá precisar el servicio público en cuestión, su duración, los derechos y obligaciones de las partes; así como las formas de terminación o en su caso de suspensión; y el órgano competente para resolver las posibles controversias.

Esta modalidad en la prestación de servicios públicos municipales se prevé en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Mediante fideicomiso público

El fideicomiso público es otra de las formas mediante las cuales los municipios pueden prestar servicios públicos; que si bien, no se contempla expresamente por la Constitución Federal, en su artículo 115; es en la Leyes Orgánicas Municipales de los Estados donde se prevé la posibilidad de crear fideicomisos para este efecto, y así por mencionar algún ejemplo tenemos el caso del Estado de México que dice en su Ley Orgánica Municipal: "Artículo 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración de capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos."

De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se desprende el concepto del fideicomiso: “Es una figura jurídica en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado la realización de ese propósito a una institución fiduciaria”

En este sentido, podemos considerar que los elementos del fideicomiso público municipal para la prestación de un servicio público son: el fideicomitente, que sería el ayuntamiento, el que a nombre del municipio emite la declaración unilateral de crear el fideicomiso; el fiduciario, sería una institución de crédito con autorización legal para fungir como fiduciaria; la finalidad la constituye la prestación de un servicio público determinado; en tanto que el fideicomisario o beneficiarios vendrían a ser todos los eventuales usuarios del servicio público respectivo, y los bienes fideicomitados, consistirán en los bienes o recursos municipales aportados para tal efecto.

Prestación de servicios en forma indirecta

La Concesión

La administración pública municipal, puede prestar los servicios públicos de forma indirecta, esto es, realizando la prestación por conducto de particulares. Lo anterior se efectúa mediante el mecanismo jurídico de la concesión, la cual se explica en los siguientes términos:

El término concesión deriva del latín *consessio*, el vocablo castellano *concesión* se explica como acción y efecto de conceder, que su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa.

En términos jurídicos puede entenderse como la figura o mecanismo por virtud del cual, la administración pública en calidad de concedente, cede o delega en forma temporal, facultades y atribuciones a un tercero llamado concesionario a fin de que sea éste quien las ejercite o aproveche, recibiendo a cambio una remuneración de parte de los usuarios del servicio de que se trate; sometida dicha relación jurídica a la regulación, control y vigilancia del cedente.

Es pertinente aclarar, que el periodo de la concesión lo determina la autoridad cedente, así como el importe de las cuotas que podrá exigir el concesionario; al igual que la forma y condiciones bajo las que se efectuará la prestación del servicio.

Por otro lado, el particular o concesionario asume todos los gastos y riesgos inherentes al funcionamiento del servicio público; y la concesión es susceptible de revocarse, en el caso de que el servicio público de que se trate, no se esté desarrollando en forma eficaz por parte del concesionario.

Lo anterior lo explica el autor Jorge Fernández Ruiz de la siguiente forma:

“La concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública por que viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aún cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta

una colaboración que le descarga a aquélla de una parte de sus labores, sin reducir su potestad y su autoridad sobre los gobernados.”¹⁰⁰

La concesión administrativa no sólo puede ser de prestación de servicios públicos, puede constituirse además para la realización de obra pública, y sobre uso de bienes del dominio del Estado; las primeras tienen por objeto satisfacer necesidades de carácter general, las segundas satisfacer requerimientos de infraestructura pública, en tanto que las de uso de bienes, pretenden satisfacer la necesidad privada o el interés particular del concesionario. Todas ellas transfieren al concesionario derechos propios del Estado.

La concesión se prevé en nuestra Constitución General en su artículo 28, que en lo conducente dice: “ El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.”

Sin embargo aquí solamente se autoriza a los Estados a concesionar la prestación de servicios públicos, y que dicha prestación recaiga sobre bienes de dominio de la Federación; y directamente no se faculta a los municipios a

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Ob, cit. página 177.

concesionar servicios públicos. Aún en el propio artículo 115 de la Ley Suprema no se prevé la concesión de servicios públicos municipales

En tal sentido el fundamento legal de la concesión de la prestación de los servicios públicos municipales, lo encontramos en las Constituciones Particulares de cada Entidad de la Federación, en las Leyes Orgánicas Municipales, o bien en ambos ordenamientos legales.

CAPITULO

4

LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Diversos Rubros que constituyen la Hacienda Municipal.

Menciona el doctrinario Miguel Acosta Romero en relación con la hacienda municipal que:

"Durante mucho tiempo se discutió en qué consistía la hacienda municipal, hubo quienes señalaban que la hacienda municipal eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que éstos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada más de su hacienda (entiéndase ingresos tributarios), lo que dio origen a numerosas injerencias de los gobernadores."¹⁰¹

Precisa el citado autor que la hacienda no sólo eran los ingresos de toda índole, sino también comprendía el patrimonio de los municipios.

Desde luego que comparto este criterio, ya que los bienes muebles o inmuebles propiedad de los municipios, además de que actualmente se señalan

¹⁰¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed 14ª., Ed. Porrúa S.A., México 1999, pág. 777.

expresamente en la fracción IV como parte integrante de la hacienda municipal, deben de considerarse de ese modo, en virtud de que tales bienes son susceptibles de producir ingresos por su arrendamiento o enajenación que se haga de ellos.

En tanto que la autora Cecilia Sedas Ortega refiere que: “desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública municipal se concibe como la actividad financiera que realiza el ente gubernamental en tres áreas: Ingreso, Gasto y Patrimonio. Sin embargo los tratadistas y estudiosos de la materia coinciden en identificar a otra gran área del derecho financiero, siendo esta la Deuda Pública, misma que aún cuando guarda una estrecha relación, tanto con el ingreso como con el gasto, posee particularidades especiales que requieren de un tratamiento individualizado como el de otras áreas.”¹⁰²

Y sigue diciendo la citada autora:

“la propia fracción IV del artículo citado , en su último párrafo , hace referencia explícita a otra gran área de carácter financiero: El Gasto Público, pues establece que “...Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.” Esto significa que los propios municipios son los que deciden –conforme a la ley- qué hacer con sus propios recursos (ingresos).

...del citado precepto constitucional se puede desprender lo relativo a la deuda pública, cuando establece que la hacienda de los municipios se conforma (entre otras fuentes) “De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas

¹⁰² SEDAS ORTEGA, Cecilia. *Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados. en Materia Hacendaria*, publicación hecha por el INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México 2001. pág. 98.

establezcan en su favor”; encajando en este caso lo relativo a los empréstitos que las legislaturas establezcan en su favor (ingresos extraordinarios) que los Congresos locales autorizan bajo determinadas circunstancias.

Ahora bien, “el rendimiento de los bienes patrimoniales del municipio” como parte integrante de la hacienda implica de antemano, realizar funciones de administración con respecto al patrimonio municipal, particularmente de aquellos bienes susceptibles de generar recursos. Con esto queremos decir, que el patrimonio constituye también parte integrante de la hacienda pública de este nivel de gobierno.”¹⁰³

Respecto de patrimonio municipal, estamos de acuerdo con la autora citada, no así, respecto al gasto público y la deuda pública; a pesar de que sean los propios municipios los que decidan la forma en que ejercerán el gasto de sus ingresos y además de que en “otros ingresos” pudieran “encajarse”, como dice la autora, a los empréstitos.

En virtud de que consideramos, por un lado, que el gasto público viene a ser la ejecución de los presupuestos de egresos municipales y no podemos confundir una cosa, con su forma de llevarse a cabo o el funcionamiento de la misma.

En ese sentido podemos mencionar que la hacienda municipal, desde el punto de vista constitucional, que es el que nos ocupa en este estudio, se conforma de los siguientes rubros:

- a. Los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan, así como los rendimientos que dichos bienes les generen.

¹⁰³ Ibidem. pág. 100.

- b. Las contribuciones que la Constitución Federal establece expresamente;
- c. Otros ingresos que las Leyes Locales y las Legislaturas de los Estados determinen en su favor.
- d. De las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- e. Las participaciones federales a que tengan derecho de conformidad con la ley.
- f. Los ingresos que se derivan de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En el orden de gobierno municipal, los ingresos se establecen en la Ley de Hacienda Municipal y para cada ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos Municipal que expiden los Congresos de los Estados, donde la totalidad de los ingresos están destinados a cubrir los gastos autorizados por los Presupuestos de Egresos respectivos.

Lo anterior surge como resultado de la entrada en vigor de la reforma de 1983, la cual ya fue ampliamente examinada en el capítulo segundo de este trabajo, y como se logra observar en dicho estudio, la situación financiera de los municipios era muy crítica, ya que anteriormente las Legislaturas Locales tenían poder de decisión, en forma discrecional, para señalar qué contribuciones le corresponderían a los Municipios y cuales a los Estados; además de que antes de dicha reforma, la fracción segunda del artículo 115 de la Constitución Federal, que

era la que versaba sobre la hacienda municipal, refería que las contribuciones a cargo de los municipios serían: “las suficientes para atender las necesidades municipales”; negando de esa forma cualquier aspiración justa de desarrollo y progreso de parte de los Municipios, ya que por desgracia a lo largo de la vigencia de dicha fracción, las legislaturas locales no quisieron entender el término suficiente en su acepción de “bastante” sino en su significación de “lo mínimo posible”, es decir, lo indispensable, sin ningún tipo de excedente; y ese carácter un tanto subjetivo de la palabra “suficiente” permitió que durante mucho tiempo los Municipios de nuestro país de encontraran inmersos dentro de la miseria y las limitaciones financieras.

En este orden de ideas refiere el doctrinario Mariano Azuela Güitrón que:

“Una obligación presentada en forma abstracta es más fácil de violar que otra en la que con precisión se señalan los tributos mínimos que, necesariamente, tanto la Federación como los Estados, les deben respetar a los municipios. El criterio de la fracción II original era difícil de determinar en cada caso concreto pues radicaba en especificar las necesidades municipales. Demostrar su violación resultaba difícil. Con la redacción actual, el criterio es simple. Basta con examinar si se han reconocido esos tributos mínimos para determinar si se respetó o no el texto constitucional. De ahí, otra importante aportación de la reforma.”¹⁰⁴

Sin duda la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, por lo que hace a la cuestión hacendaria, ha sido un importante avance en materia financiera para los municipios, sin embargo existen aún retos por afrontar y superar, para lograr un

¹⁰⁴ AZUELA GÜITRON, Mariano . et al . La Reforma Municipal en la Constitución. ed. 2ª. Ed. Porrúa S. A. México 1985. pág. 161.

mayor grado de autonomía en los municipios. Tales como el hecho de que las participaciones federales para los municipios son decididas en cuanto al monto y el plazo, por las legislaturas locales; por otra parte los municipios no cuentan con un mecanismo legal rápido y eficaz para inconformarse por la dilación en la entrega de dichas participaciones, y desde luego, tampoco pueden exigir el aumento de los montos que reciben.

También son las legislaturas de los Estados las que aprueban las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisan sus cuentas públicas.

Insisto, deben tener los Congresos Locales lineamientos precisos en la Constitución Federal, donde se precisen mínimos y máximos tanto de los montos como de los plazos ya aludidos, o incluso que la misma Federación entregue directamente a los municipios sus recursos; además de que debe establecerse en nuestra Carta Magna un procedimiento legal que se pueda interponer por parte de los municipios para reclamar tanto el pago oportuno de las participaciones federales que les corresponden, así como inconformarse por la insuficiencia de los montos que se les haya otorgado.

En cuanto a la cuestión de que las legislaturas locales revisan sus cuentas públicas, soy de la idea de que si lo que se pretende es lograr una verdadera autonomía municipal, se debe iniciar por buscar la forma de que sean los propios ayuntamientos los que fiscalicen el gasto público, mediante una verdadera contraloría interna municipal, que de una forma dinámica y periódica revise la cuenta pública municipal y su apego con el presupuesto de egresos previamente elaborado; y además de que deberá contar con facultades sancionadoras en el ámbito administrativo y en su caso de coadyuvancia con la autoridad investigadora

y judicial, en el ámbito penal, para el caso de irregularidades en el manejo de los fondos públicos.

De esta manera se disminuirían en gran medida los frecuentes actos de corrupción y malversaciones de fondos públicos, de que son objetos los municipios, al ser saqueados por funcionarios públicos que muy pocas veces han visto alguna sanción, ya que lamentablemente cuando las legislaturas locales advierten que existieron irregularidades o delitos por malos manejos de fondos públicos, ya es tarde para poder recuperar lo perdido.

4.1.1 Impuestos

Dentro de las contribuciones a las que estamos obligados los mexicanos y demás personas que encuadren en los supuestos legales, a enterar a la Federación, Estados y Municipios, se encuentran como principal fuente de ingresos de dichos órganos gubernativos a los impuestos.

Continuando con la metodología empleada a lo largo de este trabajo inicio este punto con la exposición del concepto de impuesto; y así tenemos que, el autor Miguel Acosta Romero manifiesta en relación con el impuesto que:

"... puede decirse que es la parte de riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía, para la satisfacción de los gastos públicos sin

que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación alguna, establecido en la ley en forma proporcional y equitativa”¹⁰⁵

Mientras que la definición legal que ofrece el Código Fiscal de la Federación, en su fracción primera del artículo 2, es del siguiente modo:

“Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.”

Las situaciones de hecho o de derecho a que refiere la definición legal transcrita, en términos generales se refieren a los ingresos o ganancias lícitos obtenidos por los particulares o bien la posesión o enajenación de bienes inmuebles de parte de particulares; y precisamente en este último rubro, dentro de esta especie de tributo, es decir, los impuestos.

Refiere el doctrinario Miguel Acosta Romero en relación con los impuestos que los principales son:

“...Anuncios en vía pública; obstáculos en vía pública; ingresos obtenidos por molinos de masa; tortillerías; panaderías; carnicerías y pollerías; pescaderías y marisquerías; fábricas de pasteles y galletas; verdulerías; carbonerías; libros y revistas; bienes muebles usados, a excepción de los enajenados en las empresas, vehículos tirados por animales, aparatos mecánicos y juegos accionados por monedas; uso de agua de pozos artesianos.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Vol. I, Ed. Porrúa S.A., México 2001, Pág. 537.

¹⁰⁶ Ob cit, pág. 557.

Existe un impuesto que nuestra Ley Suprema ha señalado en forma exclusiva para que lo recauden para su propio beneficio los Municipios; nos referimos al impuesto predial, el cual será estudiado en el apartado siguiente de forma detallada, ya que es la principal fuente de ingresos de los Municipios, después de las participaciones Federales.

4.1.1.2 El impuesto predial

Una de las principales fuentes de ingresos de los municipios, viene a ser, precisamente el impuesto predial, que es clasificado por los especialistas en la materia tributaria como un impuesto a la riqueza, conjuntamente con impuestos como: el de adquisición de inmuebles, traslación de dominio, impuestos sobre la tenencia de vehículos de toda clase, etcétera.

La base de este impuesto, es decir, el parámetro mediante el cual se calcula el monto a pagar por el particular, es el avalúo catastral que se realice del inmueble en cuestión, y en base a dicho avalúo, la hacienda municipal cobrará un porcentaje, previamente determinado.

Desde luego, que este sistema de determinación o cálculo tributario, es totalmente violatorio de los principios de proporcionalidad, igualdad y equidad que debe prevalecer en la materia tributaria; en virtud de que al determinar los montos a pagar por los propietarios o poseedores de inmuebles, en la mayoría de ocasiones no se toman en consideración, elementos como el tipo de zona en la

que se encuentra ubicado el inmueble, ya que no es lo mismo poseer o ser propietario de un inmueble situado en una zona céntrica de la población, totalmente urbanizada, que cuenta con todo tipo de servicios públicos; a tener en cambio un bien inmueble en las orillas de un centro de población, donde generalmente el terreno es muy irregular, geográficamente hablando, y además carente de servicios públicos.

Por que es una realidad que los propietarios o poseedores de los inmuebles comparados, tienen muy distinta capacidad contributiva.

En tales condiciones; si el impuesto predial es una contribución a la riqueza, esto es, que grava el hecho de ser poseedor o propietario de un inmueble; se debe gravar más a quien más riqueza posee, y tiene más riqueza, quien habita en una zona residencial céntrica, totalmente urbanizada y con todos los servicios públicos, que quien poseé un bien en una zona rural y carente de servicios públicos, situada en las márgenes de las grandes urbes.

De manera que debería buscarse un criterio que terminara con esta situación; de inequidad y desproporcionalidad tributaria, consideramos que una posibilidad para que este impuesto fuese equitativo, sería que la base para determinar el monto a cubrir por el contribuyente, se determinara, primero, en función de una clasificación del tipo de zona en que se ubique el inmueble, pudiendo ser por ejemplo:

1. zona totalmente urbanizada y con todos los servicios públicos.
2. zona medianamente urbanizada y carente de algún servicio público.;
3. zona rural, carente de la mayoría de servicios públicos. , y

4. zona en espacio geográfico irregular carente de todo servicio público.

En segundo término fijar el monto a cubrir por los causantes del impuesto en función de los metros cuadrados de terreno que tengan en propiedad o posesión.

Como tercer parámetro podría utilizarse un cálculo proporcional que corresponda al número de metros cuadrados de construcción definitiva, que tengan los propietarios o poseedores de inmuebles.

Supuestos que muy difícilmente podrían llevarse a cabo, ya que como hemos dicho antes, el impuesto predial es la segunda fuente generadora de ingresos municipales, solo después de las participaciones federales; y de ningún modo se cambiaría el actual sistema de determinación de la base gravable, que con todo y su inequidad y desproporcionalidad; permite recaudar aportaciones apenas suficientes para los municipios.

El autor José Merino Mañón, explica lo anterior, del siguiente modo:

"Desde el punto de vista estructural, la problemática mayor se encuentra en la determinación inadecuada de la base impositiva y en las dificultades de su actualización periódica, consecuentemente no sólo a las modificaciones en superficie o características de los terrenos o construcciones, objeto del impuesto, sino también para mantenerlas en términos reales. La determinación de la base imponible entre los distintos inmuebles objeto del impuesto, es con frecuencia causa de desequilibrios y de inequidad que violentan la proporcionalidad en la contribución entre todos los sujetos del impuesto.

"La causa fundamental de esta problemática se ubica en que en la mayoría de los casos, la base imponible se vincula a sus "valores de mercado" o a "valores catastrales" que toman como referente los valores de realización de operaciones de compraventa. La utilización de valores de mercado como referente de la base tributaria es particularmente compleja. Primero, por que no existen mecanismos eficaces para determinarlo o conocer identificadores suficientemente representativos para las distintas áreas de una circunscripción territorial. Segundo por que involucran factores especulativos que distorsionan su ponderación en el tiempo. Finalmente por que en razón de prácticas de amplia aplicación en ciertos sectores del mercado, existe una tendencia a subvaluar las operaciones de compra-venta inmobiliaria para eludir el pago de otros gravámenes, estableciendo también distorsiones y desequilibrios frente a sectores en donde este procedimiento elusivo no puede ser practicado con la misma amplitud, como es el caso de la vivienda de interés social"¹⁰⁷

4.2 Productos.

Los productos son otro tipo de contribuciones que se pueden entender como aquellas contraprestaciones que reciben los municipios por los servicios que

¹⁰⁷ MERINO MAÑÓN, José, *Una nueva Hacienda Pública Municipal, Apuntes para el análisis de su reforma*, publicación hecha por el INAP, Instituto Nacional de Administración Pública. A. C., México 2001, págs. 50 y 51.

prestan los Ayuntamientos en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

En el ámbito municipal este tipo de ingresos en realidad es muy limitado, ya que se origina por ejemplo: como consecuencia de las rentas que se cobran por el aprovechamiento, uso y goce temporal de un bien, ya sea mueble o inmueble, propiedad del municipio, y que no tengan el carácter de bienes del dominio público.

De igual forma los ingresos que obtengan los municipios por concepto de cuotas que se cobran a los particulares por la prestación de determinados servicios que el municipio realiza en beneficio específico de determinados particulares, es decir, no se beneficia la colectividad.

Como ejemplos de lo anterior podemos mencionar las cuotas que se recaudan por concepto de estacionamientos municipales, del uso de instalaciones deportivas municipales, de las cuotas por servicios médicos en hospitales del municipio, o bien por concepto de servicios funerarios municipales, mercados y centros de acopio y distribución de bienes, uso de auditorios, uso de bodegas, etcétera.

Aunque debemos aclarar que las cuotas que se pagan por tales servicios, en la mayoría de los casos son realmente simbólicas, son cantidades muy bajas, que generalmente se aplican para cubrir los gastos de mantenimiento y de nómina del personal que hace posible el funcionamiento de las instalaciones municipales en las que se presta el servicio específico.

En este tipo de contribución, señala el autor Merino Mañón que:

"La casi totalidad de los ayuntamientos poseen activos inmobiliarios que no constituyen bienes de dominio público y que están destinados a su explotación para el desarrollo de actividades de interés común e incluso, en algunos casos, de aprovechamientos estrictamente privados, o bien que constituyen reservas territoriales para su posterior afectación al asentamiento de vivienda o de actividades productivas. La explotación racional de estos activos puede constituir una fuente significativa de ingresos municipales, sobre todo si se realiza bajo adecuados criterios de mercado.

Sigue diciendo el autor en cita:

"El principal renglón en este tipo de bienes, cuando menos desde el punto de vista de su explotación, parece ser el de los inmuebles destinados a los mercados o centros de acopio y distribución de bienes, construidos por los ayuntamientos y utilizados mediante diversos tipos de contratos o convenios, por los particulares que realizan este tipo de comercio, los comúnmente llamados "locatarios", precisamente por ser tenedores del derecho de uso de un "local".¹⁰⁸

Finalmente podemos comentar, que cada municipio en función de las condiciones geográficas, sociales, económicas y culturales que tenga, podrá tener distintas modalidades de cuotas por concepto de productos, sin embargo, como ya dijimos antes, este tipo de contribuciones no son significativas para el ingreso municipal, y las más de las veces únicamente son de utilidad para solventar gastos de mantenimiento y nómina del personal encargado de procurar la continuidad en la prestación del servicio.

¹⁰⁸ Ibidem, pag. 74-76.

4.3 Derechos.

Después de los ingresos municipales que se originan por concepto de impuestos, se encuentran los denominados "derechos", los cuales a diferencia de los impuestos, que se consideran como una prestación obligatoria para los particulares; son precisamente una contraprestación que deben cubrir los particulares, por un servicio que les presta el ayuntamiento municipal, o bien por que reciban un beneficio particular.

Como ya estudiamos en los apartados correspondientes, la administración municipal, tiene a su cargo distintas funciones, atribuciones y prestación de servicios públicos, los cuales, en la mayoría de los casos son de carácter general, por ejemplo la construcción y mantenimiento de calles y avenidas, de creación y mantenimiento de parques y jardines, etcétera.

Sin embargo, existen igualmente servicios, funciones y atribuciones de los municipios a los que acceden de manera específica con beneficios directos, solamente determinados ciudadanos o sectores de la población.

En tales condiciones, cada legislación local establecerá cuáles serán las contribuciones que por concepto de pago de "derechos" habrán de cubrir los ciudadanos de los municipios.

Tomaremos como ejemplo el catalogo de derechos, que establece La Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; el que no difiere de forma sustancial al de la mayoría de los Estados de la Federación; y comprende los siguientes pagos de derechos, por servicios de:

I. Agua Potable y Drenaje, que cuenta con los rubros de:

1. suministro de agua
2. suministro de agua en bloque proporcionada a fraccionamientos o unidades habitacionales;
3. autorización de derivaciones de tomas de agua;
5. conexión de agua y drenaje;
6. establecimiento y sistema de agua en establecimientos comerciales e industriales
7. conexión de la toma para el suministro de agua en bloque; y
8. la descarga de aguas residuales

II. Obras Públicas: consistente en la autorización y expedición de licencias para construcción, uso específico de suelo, alineamiento y número oficial de otras incidencias en relación con los bienes inmuebles cuya expedición y vigilancia corresponda a las autoridades municipales.

III. Alumbrado Público: que consiste en la recepción del servicio de alumbrado público considerando el grado relativo de la existencia en las distintas áreas urbanas del municipio.

4. **Estacionamientos en la vía pública:** La ocupación de la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población como estacionamientos de vehículos. La evaluación de la prestación del servicio municipal de recepción, guarda y devolución de vehículos automotores en la explotación de estacionamientos concesionados a particulares.

5. Seguridad pública: Vigilancia especial por personal de los cuerpos de seguridad municipal a los particulares que lo soliciten.
6. Panteones: Son las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres, construcción de criptas y su mantenimiento, o por la evaluación de la prestación del servicio municipal de panteones concesionados a particulares.
7. Rastros: Sacrificios y otros procesos sobre animales destinados al consumo humano mediante la utilización de la maquinaria y bienes propiedad del municipio. La evaluación de la prestación del servicio municipal de rastros concesionados a particulares.
8. Registro Civil: Asentamiento, expedición, inserción o certificación de actas que definen el estado civil, el nacimiento, la defunción y otras incidencias en relación a las personas.
9. Certificaciones: Consistente en la legalización de documentos solicitados al ayuntamiento para hacer constar hechos o situaciones jurídicas o civiles relacionados con personas que habitual o incidentalmente han residido o residen dentro del territorio municipal.
10. Corral de Concejo: Consistente en la guarda de animales depositados en los "corrales de concejo" de propiedad municipal.
11. Identificación anual de fierros para marcar ganado y magueyes para acreditar la propiedad de dichos bienes.

Es frecuente de igual forma, en los municipios, que en zonas contiguas o cercanas a los mercados o centros de distribución de mercancías, se establezcan los llamados "tianguis", que de igual forma contribuyen a la formación de ingresos

municipales, ya que a los "tianguistas" les cobran los ayuntamientos municipales, una cuota por "derecho de piso".

En algunos municipios también se cobra como "derecho" el servicio de recolección y tratamiento basura y residuos sólidos.

Finalmente podemos concluir que el rubro de "derechos" suele ser muy variado, y además de que es susceptible de incrementarse, en función de que se presten nuevos servicios públicos, en forma eficiente y ordenada; sin embargo es difícil que los ayuntamientos se aventuren a invertir en la prestación de nuevo servicios públicos, si con problemas mantienen la prestación de los que ya tienen vigentes.

4.4 Aprovechamientos

Según el Código Financiero de Estado de México los aprovechamientos son "Los ingresos que perciben el Estado y los Municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, de los ingresos provenientes de financiamientos y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados que estén previstos en la Ley de ingresos"¹⁰⁹

Como podemos advertir, este rubro de las contribuciones municipales es en realidad muy limitado.

¹⁰⁹ Artículo 11 del Código Financiero del Estado de México.

En este caso es difícil precisar ejemplos claros o más o menos generales de casos situaciones específicas que generen el pago del contribuyente por concepto de aprovechamientos.

Sin embargo hemos de mencionar algunos que consideramos entran en los aprovechamientos: Las multas y recargos, las indemnizaciones, los provenientes de obras públicas de infraestructura, participaciones a cargo de concesionarios de servicios públicos municipales, recuperaciones de capital provenientes de fondos entregados en fideicomisos a favor de empresas paramunicipales, etcétera.

4.5 Contribuciones especiales

Los municipios de igual forma pueden tener ingresos para financiar la inversión pública, mediante otras aportaciones o contribuciones a cargo de los particulares, no siempre de carácter tributario en sentido estricto.

Estos tipos de financiamiento tienen en el caso de muchos ayuntamientos un peso específico muy significativo y sin cuya percepción no se lograría superar muchos rezagos en infraestructura y prestar servicios públicos en materias como vialidades, pavimentos, banquetas, guarniciones, redes de conducción de agua potable y drenaje, etcétera.

Los mecanismos más comunes y con mayor potencialidad de aplicación son las llamadas contribuciones de mejoras y los convenios o consorcios con particulares.

Las contribuciones de mejoras en ocasiones, tienen el obstáculo de la oposición de la ciudadanía para cubrir su contribución, ya que existen obras que por su ubicación resulta un tanto complicado establecer el beneficio diferencial, en razón de que no se identifica claramente cual de varios grupos aledaños a la obra han recibido el beneficio directo.

Por el contrario, algunas otras son plenamente aceptadas e incluso se dan casos en que la propia comunidad las promueve, lo que se da cuando hay una clara percepción del beneficio diferencial o de qué mecanismo es el único posible para lograr su financiamiento o bien para la ejecución de la obra en un tiempo determinado.

La contribución de mejoras es un concepto tributario cuya base, es el beneficio personal y directo, que tienen los ciudadanos, al efectuarse obras de carácter público, que al concluirse ocasionan como consecuencia una plusvalía o aumento en el valor de sus propiedades.

Esta contribución descansa sobre el principio de que si el gobierno, mediante una acción positiva, confiere a un individuo una ventaja particular valorizable, es justo para la comunidad que esa persona pague por ella, o dicho de otro modo, es justo para la comunidad que ésta no pague en la misma proporción el costo de una inversión que no la beneficia de la misma manera en que si beneficia en forma particular a una persona integrante de la misma.

Refiere el autor José Merino Mañón, en relación con esta contribución:

"La aplicabilidad o no de una contribución de mejoras, podría estar condicionada, más que a estas argumentaciones sobre su justificación, a otros elementos objetivos tales como: (a) la naturaleza de la obra pública que le de

origen y su efecto real en la obtención del beneficio diferencial vinculado al aumento de su valor; (b) la ponderación del peso específico de la carga tributaria en relación a la capacidad contributiva de la zona sujeta a ella; (c) la capacidad administrativa del ayuntamiento para instrumentarla; y (d) la aceptación social de los contribuyentes potenciales por la percepción que tengan del beneficio diferencial a recibir y de su demanda efectiva de la obra que lo genera.¹¹⁰

Por lo que hace a los convenios o consorcios con particulares, son aquellos acuerdos para el financiamiento de obras públicas, mediante los cuales un grupo de ciudadanos interesados en el desarrollo de determinada obra, convienen con el ayuntamiento aportar una contribución para el financiamiento de dicha obra.

Dicho sistema es utilizado de forma generalizada por los municipios de cualquier tamaño y condición; y se usa para el financiamiento en la construcción de un variado y extenso número de obras, especialmente la construcción de guarniciones, banquetas, creación de calles, pavimentación de calles, perforaciones de pozos de agua, creación de redes de agua potable, drenaje y electrificación, etcétera.

Dentro de las ventajas de este tipo de financiamiento, podemos mencionar la ausencia de formalidades, por no ser un ingreso de carácter tributario, y la consecuente economía procesal en su recaudación.

¹¹⁰ MERINO MAÑÓN, Jose, Ob Cit. pág. 79.

4.6 Ingresos derivados de la Concesión de Servicios

Públicos.

Los municipios tienen otra fuente de ingresos en las cuotas periódicas que cobran a los concesionarios de servicios públicos, por concepto de la explotación de la concesión que genera ingresos a los particulares, los cuales mediante esta figura jurídica prestan servicios públicos que originariamente tiene a su cargo la administración municipal y les delega su prestación a aquellos.

Como ya estudiamos antes, en el apartado de las diversas formas en que se prestan los servicios públicos, la concesión de servicios públicos no es conferida con carácter indefinido, sino que tiene vencimiento y después de que se cumple dicho plazo, el concesionario podrá optar por terminar con el uso de la concesión o bien podrá refrendarla o renovarla por otro periodo igual; y para ello tendrá que cubrir la cuota que el ayuntamiento municipal determine.

El plazo de la concesión puede ser variable, pero en términos generales es anual; aunque se contempla por algunos municipios que la vigencia de la concesión de determinado servicio público sea durante todo el tiempo que dure en el encargo el ayuntamiento que corresponda.

De forma excepcional puede existir una duración de la vigencia de la explotación de la concesión, que exceda del periodo de la gestión del ayuntamiento municipal que la confiera, y para estos casos, tendrá que otorgar su consentimiento la legislatura local de la Entidad Federativa a que corresponda el municipio que de se trate

Finalmente podemos comentar que los ingresos municipales por este concepto son en realidad muy limitados, ya que generalmente los municipios concesionan a lo sumo uno o dos servicios públicos, y las cuotas que cobran por la explotación de una concesión son en algunos casos, similares, por ejemplo, a las que se cobran por las licencias de funcionamiento de algunos establecimientos mercantiles y comerciales; sin embargo no debemos perder de vista que los ayuntamientos municipales al otorgar concesiones de servicios públicos municipales a particulares, su objetivo primordial no es la obtención de recursos, sino más bien, lograr la adecuada prestación del servicio público de parte de los particulares o concesionarios, ya que cuando se concesiona un servicio público generalmente es por insuficiencia en recursos financieros, técnicos o de infraestructura que sí tienen los particulares.

4.7 Participaciones Federales hacia los municipios.

Dentro del grupo de ingresos para el financiamiento del gasto público municipal ya estudiados, se encuentra, el más importante, y el primero en cuanto al porcentaje del total recaudado por las administraciones comunales; este es, sin duda el derivado de las participaciones federales y estatales hacia los municipios.

Lo anterior se afirma porque distintos doctrinarios especialistas en materia hacendaria, cuyas citas se harán más adelante, refieren que de los ingresos totales de las haciendas municipales, las participaciones federales, representan

por lo menos un porcentaje que fluctúa entre el 65 y 70%. Incluyendo los provenientes del endeudamiento.

Sin embargo, por desgracia, la llegada de esos ingresos a las arcas municipales implica toda un aventura, que tiene que pasar por un sinnúmero de peldaños formales y jurídicos, que muchas de las veces ocasionan tanto inequidad como dilación en la entrega de dichos fondos hacia cada uno de los municipios de nuestro país.

Lo anterior, como consecuencia de que dichas participaciones se encuentran condicionadas a una serie de cálculos y ecuaciones matemáticas, que se contienen tanto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, como en los diversos ordenamientos que se deben aplicar para lograr determinar cuanto corresponde a cada municipio.

De dicha Ley de Coordinación Fiscal se desprenden una serie de Fondos de Participación, los cuales a su vez se sujetan a diversas formulas matemáticas en forma escalonada, sujetas a una interminable lista de obtención de factores y divisores que a su vez se desprenden formulas más pequeñas, que para explicarlas en palabras llanas, solamente es menester utilizar la palabra incomprensibles.

Existen dos investigadores que han procurado estudiar a fondo los temas de las participaciones Federales y Estatales a los municipios, dentro de un Sistema de Coordinación Fiscal; así tenemos que el autor José Merino Mañón, refiere sobre el particular que:

*...Actualmente las participaciones en impuestos federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, integran diversos fondos comprendidos

en los Ramos 23 y 28 del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal y se distribuyen con independencia de otras transferencias a favor de los estados incluidas en el Ramo 33 de ese presupuesto. Las participaciones y transferencias federales en su conjunto, son por su monto el principal renglón de ingreso de las haciendas públicas municipales. En 1999 representaron el 69.5% de los ingresos totales de los ayuntamientos, incluidos los provenientes de endeudamiento.¹¹¹

En tanto que la autora Cecilia Sedas Ortega menciona, que:

"... Las participaciones son eje motor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que al adherirse las entidades federativas, dejan en suspenso o derogan impuestos estatales y municipales, dejando de percibir, obviamente determinados ingresos, lo cual se compensa al momento que la federación comparte sus ingresos por medio de las participaciones.

El sistema de participaciones se conforma principalmente de dos fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento municipal.

Las participaciones surgen de la "Recaudación Federal Participable" (RFP), la cual consiste en la recaudación que obtenga la federación en un ejercicio, de todos los impuestos, incluyendo los derechos sobre extracción de petróleo y minería (excepto la devolución de los mismos conceptos)

En la RFP, no están incluidos: los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establecen en los Convenios de Colaboración Administrativa; el impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, cuando las entidades hayan celebrado el Convenio de Colaboración Administrativa de dichos impuestos; el impuesto Especial sobre

¹¹¹ MERINO MAÑÓN, José, Ob cit. págs. 83 y 84.

Producción y Servicios, en cuanto a lo recaudado por cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G. L., alcohol y bebidas alcohólicas y por tabacos labrados; la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen en el Registro Federal de Contribuyentes; el excedente del 15%* que la federación obtenga por el impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.¹¹²

El Fondo General de Participaciones tiene su fundamento legal en la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo dos, en el que se detalla la forma de la integración y distribución de los recursos a las entidades; en tanto que en el siguiente artículo del mismo ordenamiento se establecen las formulas para determinar las participaciones específicas de cada entidad federativa.

Los Estados de la Federación tienen que participar a los municipios que los integran, el 20% de los montos que reciban de este fondo. De conformidad con el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, dichas participaciones se deberán distribuir de conformidad con lo establecido en cada una de las Leyes Orgánicas Municipales y demás disposiciones locales; lo anterior de acuerdo con lo que determina la Constitución Federal en su artículo 115, fracción IV, inciso c).

El aludido Fondo de Fomento Municipal se encuentra regulado en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Este fondo se constituirá por el monto que represente el 1% del total de la Recaudación Federal Participable.

* Es pertinente aclarar que la Investigación de Celicia Ortega Sedas se realizó en el sexenio pasado, y este porcentaje actualmente es sobre el excedente del 7% que la federación obtenga por tales conceptos.

¹¹² SEDAS ORTEGA, Cecilia, Ob cit. págs. 135 y 136.

Sin duda esta irrisoria proporción del total de la recaudación federal, que le corresponde a los municipios del país en calidad de participaciones federales, nos da la repuesta a muchas interrogantes, sobre tantos rezagos e inequidades existentes en el orden de gobierno municipal; ya que sin recursos suficientes, la voluntad social y política no sirven de gran cosa.

Sin embargo, existe otro rubro dentro de las aportaciones Federales, que desde luego, no es más alentador que los ingresos municipales ya estudiados; es el de los Fondos de Aportaciones Federales que se encuentran regulados tanto en las Leyes de Coordinación Fiscal, como en la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del ramo XXXIII, y son los siguientes:

1. Fondo para la educación básica
2. Fondo para los servicios de la salud
3. Fondo para la infraestructura Social
 - Para la infraestructura Estatal
 - Para la infraestructura Municipal
4. Fondo para el fortalecimiento de los Municipios
5. Fondo para cuestiones Múltiples
6. Fondo para la educación Tecnológica y de Adultos
7. Fondo para la seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

De dichos fondos, los que atañen a la temática que nos ocupa, son aquellos que se refieren al municipio, y como podemos observar, solamente uno de ellos beneficia en forma directa a los municipios; destinado para la satisfacción de los principales requerimientos de los ayuntamientos, dando prioridad al cumplimiento

de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

A los municipios de toda la República Mexicana les corresponde, dentro de este fondo de "fortalecimiento a los municipios", el 2.35 % de la Recaudación Federal Participable, la cual se repartirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Estados de la Federación.

Preguntaría: ¿Qué clase de fortaleza se esta inyectando a los municipios con estos fondos de "fortalecimiento" e "infraestructura"?, que ni siquiera llegan al cuatro por ciento del total de los ingresos de la Federación.

Incluyendo dentro de las aportaciones federales a municipios, los fondos de participación que benefician a los municipios, no alcanzan siquiera a rebasar el 6% del total de la recaudación que efectúa la Federación; tal vez, esta sea la respuesta a una serie de interrogantes que he planteado a lo largo de este trabajo; considero que con el raquítico presupuesto que tienen los municipios del país, difícilmente se abatirá la pobreza y abandono de la mayoría de éstos y no habrá reforma legal suficiente para corregir las deficiencias existentes, porque, como ya observamos, lo que se necesita son recursos, y no buenas intenciones plasmadas en fondos financieros con nombres rimbombantes "de fortalecimiento" y "de infraestructura".

CAPITULO

5

PROPUESTA DE REFORMA PARA FORTALECER LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Introducción:

Como sabedores de que la Reforma estructural y funcional que requiere actualmente nuestro país, necesita de mucho más que simples propuestas de reforma; al igual que no ignoramos que, muchos de los planteamientos que a lo largo de este trabajo se señalan y concretamente los que se propondrán en este capítulo, probablemente ya fueron proyectados con anterioridad, en otros trabajos relativos a la materia, o bien en distintos foros del ámbito político y jurídico.

Sin embargo, con los modestos conocimientos y con la experiencia como ciudadano que ha radicado en distintos municipios del país, y sufrido carencias y deficiencias en servicios públicos, por falta de recursos y una adecuada administración pública, es que pretendo, al menos, contribuir a formar con este sencillo trabajo nuevas inquietudes académicas, que en conjunción con ideas de expertos en las respectivas materias, empapados de conocimientos teóricos y

prácticos, quizá en alguna ocasión logren configurar planteamientos concretos y viables en beneficio de una auténtica autonomía municipal, que origine el desarrollo de cada uno de nuestros municipios y como consecuencia el progreso de toda nuestra nación, a fin de poder brindar a nuestros trabajadores las oportunidades de mejora en su situación, que van a buscar al país vecino del norte; ya que actualmente muchos municipios rurales del país, son pueblos donde ya no hay hombres adultos; porque en la mayor parte ellos sólo encontramos a mujeres y niños que esperan envíos de dinero procedentes de Estados Unidos, para poder sobrevivir.

Totalmente conscientes de que no descubrí ni ofrezco nada extraordinario, ni mucho menos la gran solución a la problemática municipal; sino que por el contrario, las opiniones y propuestas aquí vertidas solamente serán, si somos afortunados como ya lo dije antes, un simple incentivo para la reflexión de aquellos que si tienen conocimientos vastos, para compartir.

Así, procedo a exponer las modestas ideas; no sin antes recordar que la ciencia jurídica, en tanto reguladora de conductas humanas dentro de una sociedad, en alto grado cambiante, responde en todo momento a las nuevas condiciones sociales y culturales que la misma convivencia social va imponiendo.

Luego entonces, quizá las propuestas de reforma que aquí se plantean, parezcan un tanto inadecuadas o tal vez hasta utópicas; sin embargo, como dice aquel sabio dicho popular "a grandes males, grandes remedios"; y si se siguen posponiendo aquellas reformas que integren los anhelos de justicia y equidad financiera, y política del pueblo, corremos el grave riesgo de que éste se canse de esperar y rompa la tranquilidad para exigir abruptamente lo que legítimamente le

corresponde; y desgraciadamente en algunos municipios ya se ha quebrantado el Estado de Derecho y la gente ha incurrido en abusos para lograr metajurídicamente lo que, mediante el cause legal, no pudo realizar.

Afortunadamente el pueblo de México ha madurado políticamente, demostrando que para lograr la alternancia del Poder, en el orden de gobierno Federal, no fue necesario, como decían antes del año dos mil las personas de la tercera edad, que se llegara a un movimiento armado y se derramara sangre.

Empero, no podemos seguir posponiendo lo impostergable, el orden de gobierno municipal, esta ávido de tener la tan enaltecida "autonomía", que se lee en cualquier obra de corte oficial, o que se escucha en todos los foros del gobierno; dicha "autonomía municipal " se encuentra hueca por que no tiene sustento en la realidad de nuestro país; tal y como lo hemos observado a lo largo de este trabajo; ya que el orden de gobierno municipal se encuentra plagado de lagunas Constitucionales, Multiplicidad de criterios en las Leyes Orgánicas de los Estados, vicios de malversación de fondos públicos, caciquismo y nepotismo de autoridades municipales y, en general, injusticias e inequidades financieras que la Federación perpetra inmunemente cada año.

De manera que, la solución a las dificultades administrativas, financieras y políticas que tienen los municipios de nuestro país, habrán de ser resueltas con la sapiencia del paso del tiempo y los acontecimientos metajurídicos, es decir, la serie de movimientos sociales en busca de renovar las reglas de convivencia, en forma gradual.

Aunado a lo anterior, una firme voluntad política de los legisladores del Congreso de la Unión, a fin de que se promuevan, discutan y aprueben las

reformas y adiciones a nuestra Ley Suprema, que resulten necesarias para, ahora sí, dotar a nuestros municipios de una autentica autonomía.

5.1 El equilibrio de poder al interior del Ayuntamiento Municipal.

Exposición de motivos

Es de sobra conocido que en muchos municipios del país el cargo público de presidente municipal es sinónimo de poder, es sinónimo de caciquismo, lo es también de corrupción y de inmunidad, ya que las Leyes Orgánicas Municipales, o su equivalente, de las Entidades Federativas, establecen una serie de privilegios, hacia la figura del Presidente Municipal, uno de ellos, y quizá el que más daño hace al municipio, es el llamado derecho al "voto de calidad", en caso de que exista un empate en la votación de alguna decisión, al interior de una sesión de cabildo del ayuntamiento.

Ya que no en pocas ocasiones se han tomado decisiones que incluso vulneran garantías individuales de la población; y solo por mencionar un ejemplo, se encuentra el caso del municipio de Ensenada en Baja California, en el que se impuso mediante el "voto de calidad" un "toque de queda" o prohibición a las personas para salir a las calles después de las diez de la noche, bajo la pena de

tener que cubrir una multa o bien "pagar su infracción", siendo objeto de un arresto.*

Esto aconteció el 26 de mayo del año 2002 y se puede corroborar en diversos diarios de circulación nacional del día 27 de mayo de ese mismo año

Desde luego, seguramente que el Presidente Municipal y los demás miembros del ayuntamiento jamás se detuvieron a pensar en la gran cantidad de personas que tienen necesidad de transitar por las calles después de dicha hora, por motivos académicos y laborales; o por cualquier otro motivo, ya que gozan de su garantía individual de libre tránsito y como bien sabemos solamente se pueden restringir o suspender garantías individuales mediante un decreto federal expedido por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado, los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y siempre que se trate de hacer frente a casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga en grave peligro a la nación; y no por la decisión de un solo individuo: el Presidente Municipal, bajo el pretexto de disminuir los índices de delincuencia y accidentes en las calles; objetivos que bien se podían haber logrado mediante la implementación de operativos de seguridad pública adecuados.

Otro de los privilegios del presidente municipal y que no tiene consecuencias menos perjudiciales para el pueblo de un municipio, es el hecho de

* Esto aconteció el 26 de mayo del año 2002 y se puede corroborar en diversos diarios de circulación nacional del

que puede designar, proponer y remover a un gran número de funcionarios públicos del municipio, por mencionar alguno:

Designa a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, propone y en algunos casos designa al secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; también al titular de la contraloría municipal interna, en el municipios donde esta existe.

Considero que las autoridades auxiliares antes mencionadas deberían ser electas mediante el voto directo de la ciudadanía.

Dichos funcionarios de ninguna manera tendrán plena autonomía para desarrollar su gestión, al "deberle" su propuesta o designación al Presidente Municipal, y desde luego, su actuar siempre será en función de lo que el Presidente Municipal indique, aunque no siempre sea en beneficio de la población:

La propuesta de reforma y adición a artículo 115 Constitucional, busca poner fin a la sumisión de funcionarios municipales para con el Presidente Municipal, ya que al no "deberle" el cargo que ocupan al Presidente Municipal, buscarán en todo momento servir al pueblo de la forma más adecuada, sin tener que preocuparse por cumplir con las consignas, muchas de las ocasiones caprichos, del Presidente Municipal.

Por lo que hace a los miembros de la contraloría interna, de los municipio en los que existe, se puede comentar, qué es un absurdo, que sea el Presidente Municipal quien nombre a los titulares de la oficina que tendrá la función de supervisar que se efectúen los gastos públicos de forma adecuada, ya que no se puede esperar que aquellos señalen irregularidades del Presidente Municipal,

cuando es a él a quien le deben la ocupación de su cargo y el líder del ayuntamiento a quien rinden cuentas.

En tales condiciones, es necesario poner fin a la serie de abusos que se han venido dando en los municipios, por parte de los Presidentes Municipales, que al amparo de Leyes Orgánicas Municipales que les brindan privilegios, actúan colocando al frente de la administración pública municipal a quienes pueden manipular a su antojo y en beneficios particulares y no de la comunidad en general como es ideal; saqueando las arcas municipales y quitando a quienes les estorban, con solo utilizar sus derechos a designar, proponer y remover a funcionarios públicos; y, además, que en caso de empate en las sesiones de cabildo del ayuntamiento, ejercer su "voto de calidad".

Lo anterior se puede lograr estableciendo en la Constitución Federal que todos los funcionarios públicos municipales de primer nivel y encargados de servicios públicos deberán elegirse mediante elección popular.

Además, que se elija a los integrantes del ayuntamiento de forma independiente, es decir, Presidentes, Regidores y Síndicos, en forma individual y no por planillas

Por otra parte, para suprimir el voto de calidad del presidente municipal, en la toma de decisiones al interior de las sesiones de cabildo del ayuntamiento, se podría establecer en la Constitución que los ayuntamientos en todo caso se integrarán por un número impar, y que al momento de sesionar a falta de alguno de los integrantes se asegurarán que los participantes en la sesión formen un número impar, eliminando del total por insaculación, a él o los integrantes, que excedan del número requerido.

En otro orden de ideas, consideramos que el hecho de que la Constitución Federal delegue en forma expresa a las asambleas Legislativas Estatales la facultad discrecional para decidir las causas "graves" para declarar la suspensión, desaparición o revocación del mandato de alguno de los miembros de ayuntamiento, implica un serio riesgo a la certidumbre jurídica de los ayuntamientos, ya que pudiera darse un caso en el cual, una Legislatura Estatal discrecionalmente decida que una situación específica, sea considerada "grave", solo como un pretexto para perjudicar y sacar de las veleidades políticas a determinado ayuntamiento con filiación partidista distinta a la de la mayoría existente al interior de la Legislatura Estatal.

Por lo anterior deberá establecerse en la Constitución los supuestos real y efectivamente graves para imponer sanciones tan severas como son la suspensión y revocación del mandato de los integrantes de los ayuntamientos.

Adición al Artículo 115 Constitucional

A la fracción primera de dicho artículo se podría adicionar lo siguiente:

La elección de los integrantes del ayuntamiento se hará en forma individual, es decir, Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, serán elegidos por separado y no mediante planillas.

Todos los funcionarios de la Administración Pública Municipal, auxiliares y encargados de servicios públicos serán designados mediante elección popular; y

solo podrán ser removidos de su cargo por decisión de la mayoría de miembros integrantes del ayuntamiento y en los casos en que la ley lo prevea expresamente. En las sesiones de cabildo de los ayuntamientos no existe el voto de calidad de quien preside la reunión, y para iniciarse aquellas siempre deberá existir un número de participantes impar, debiendo suprimir para el único efecto de celebrar la reunión, mediante insaculación, a él o los integrantes que sea necesario. No podrán suspenderse, declararse desaparecidos, o revocarse el mandato de integrantes de los ayuntamientos, sino por causa real y objetivamente grave, que hayan sido debidamente comprobadas y solo después de haber dado derecho de audiencia y debida defensa a los inculpados.

5.2 El fortalecimiento de las finanzas públicas municipales.

Exposición de motivos

Existen algunos municipios que en materia de recaudación de contribuciones y manejo de sus finanzas públicas, afortunadamente cuentan con una serie de recursos humanos y técnicos que les permiten tener un funcionamiento bastante aceptable en dicha área de la administración pública, ya que cuentan con sus propios manuales de procedimientos, tienen equipos de procesamiento electrónico de datos, ofrecen cursos de capacitación a su personal, tienen su documentación contable al día, manejan sistemas de financiamiento que

les permiten incluso obtener recursos excedentes, que elaboran técnicamente sus presupuestos, que cobran directamente el impuesto predial, y que incluso cuentan con alguna empresa municipal que aporta utilidades, con lo que logran aumentos en sus ingresos.

Sin embargo, en contrapartida, la gran mayoría de los municipios de nuestro país se encuentran sumidos en la pobreza, y sus condiciones financieras son todo lo contrario: tienen una serie de pérdidas con motivo de la coordinación fiscal con los Estados de la Federación, ya que tienen importantes fugas de recursos a causa de dicha coordinación, la constante dilación en la entrega de las participaciones federales; la tardanza en la recaudación del impuesto predial cuando por insuficiencia de recursos técnicos y financieros, lo recauda el Estado mediante convenio, la falta de presupuesto anual, una infraestructura administrativa deficiente, sistemas laborales anacrónicos; y la consecuente dependencia política y sobretodo económica hacia la Federación y los Estados.

Esta problemática tiene su origen, según mi punto de vista, en tres principales causas:

1. En la insuficiencia de los ínfimos recursos que la Federación aporta a los Municipios, que es inferior al 6 % del total de los ingresos de la Federación, y en la forma tan complicada e inequitativa de su distribución;
2. En la forma tardía en la que llegan esos recursos a los municipios, es decir, la manera indirecta en que las participaciones Federales se envían a los municipios por conducto de las Legislaturas Estatales, y;
3. Consistente en el hecho de que son las Legislaturas Locales las que determinan, en forma totalmente discrecional, los montos y plazos en los

que recibirán dichos recursos los municipios, además de que para la determinación de las proporciones, toman criterios que propician inequidades y desproporciones.

Qué tipo de libertad o autonomía financiera pueden tener los municipios cuando en la distribución de ingresos de los tres ordenes de gobierno les ha correspondido por lo menos en los últimos diez años menos del 2% del total de los recursos, en forma directa, y menos del 4% mediante "fondos municipales"; y por si fuera poco, que las Legislaturas estatales en forma totalmente discrecional señalen cuanto y cuando le tocara a cada municipio de dichas participaciones.

Y aún más, de no querer las legislaturas dar cumplimiento al imperativo constitucional de entregar puntualmente las participaciones federales, no existe ningún medio jurídico que sea rápido y eficaz, para que los municipios exijan, el cumplimiento forzoso a las Legislaturas Locales, pues como ya comentamos antes, el procedimiento judicial de "Controversia Constitucional" es muy tardado, ya que para cuando se dicta resolución, el daño financiero al municipio, ya está hecho, y difícilmente se recuperan los recursos, y en el remoto caso de que se recuperen, ya sufrieron una gran devaluación.

En ese sentido, si lo que se pretende es darle a nuestros municipios un verdadero impulso, es con medidas fuertes y decididas como se podrá lograr y no con la creación de "Fondos de Desarrollo Municipal" o con la creación de centros de investigación de la problemática municipal, es por ello que proponemos lo siguiente:

1. Establecimiento de límites precisos tanto de monto total a distribuir por la federación, como en el plazo para la entrega a los municipios, como sigue:

a) Consideramos que sería adecuado que el tope mínimo a distribuir o participar a los municipios, por parte de la federación; debiera ser por lo menos del 10 % del total a repartir, es decir, diez centavos por cada peso que recaude la federación.

b) Al inicio de cada año fiscal deberá entregar directamente la Federación su participación correspondiente a cada uno de los municipios del país, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de existir retardo en la entrega, podrá el Municipio inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) La forma de determinar los montos para cada municipio será en base a un coeficiente que fije la Federación para cada Entidad Federativa en función de la extensión territorial, número de habitantes y número de municipios de cada Entidad Federativa y no en base a criterios basados en formulas matemáticas complicadísimas, que ocasionan inequidades.

2. Instauración de un mecanismo jurídico de inconformidad específico, que sea expedito y eficaz, para que los municipios puedan exigir la entrega de las aportaciones federales, así como el aumento razonable en las cantidades en caso de considerarlas notoriamente insuficientes, esto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que sea distinto de la Controversia Constitucional.

Desde luego que somos sabedores de la magnitud de lo que se propone, ya que habrá múltiples opiniones en contra de lo anterior, que principalmente defiendan el presupuesto de la Federación aduciendo que los servicios que ésta presta son en todo el país y requieren de mucho más recursos; dirán tal vez, que no es lo mismo prestar servicios públicos locales de agua, drenaje, luz y alumbrado público, calles, etcétera; que encargarse en cambio de la administración de justicia, de la seguridad y defensa de la nación, de las

relaciones internacionales, de garantizar la democracia, etcétera, y contesto que ya es momento de que en los presupuestos de egresos se reacomoden los gastos, procurando quitar un poco en los rubros en los que hay evidentes excesos, y solamente por mencionar algunos puntos: hacer que los ostentosos y hasta ofensivos salarios de medianos y altos funcionarios públicos, sean coherentes con la realidad de nuestro país, porque muchos funcionarios homólogos o equivalentes de Estados Unidos, cobran menos que los de México; y por ejemplo, que el financiamiento que se da a los Partidos Políticos sea solamente apoyo para aquellos que inician, y garanticen su permanencia y no sea el negocio millonario que representa para políticos temporales.

Pasando ese autentico ahorro, a formar parte del 10% de participaciones para los municipios.

Reforma y Adición al artículo 115 Constitucional

Artículo 115.- ...

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 u otros ingresos **que se desprendan de la ley 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 participaciones federales, cuyo monto no podrá ser inferior al diez por ciento del total de ingresos de la federación, las que serán cubiertas directamente por la Federación a los Municipios, y se les entregarán por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al inicio de cada año fiscal, en base al coeficiente que se determine para cada entidad federativa, el que se determinará en relación con su extensión territorial, número de habitantes y el número de municipios que tenga; a su vez, los Estados de la Federación, tomarán en consideración para determinar la proporción que le corresponda a cada municipio, su extensión territorial, el número de habitantes que tenga, así como su nivel de desarrollo social. Debiendo utilizar una fórmula inversamente proporcional al menor desarrollo social.

Los municipios podrán inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de que la proporción de las aportaciones federales que les correspondan, sean notoriamente insuficientes o no se entreguen en el plazo correspondiente.

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 personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Contralorías Internas Municipales aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán periódicamente sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

5.3 La dinámica revisión de la aplicación de recursos financieros en los municipios.

Exposición de motivos

Otro de los graves problemas que enfrentan los municipios de nuestro país, es la recurrente corrupción de Presidentes Municipales que muchas ocasiones en contubernio con algunos integrantes de los ayuntamientos, desvían los recursos económicos del presupuesto municipal, a favor de intereses de algún grupo o incluso personales.

Conductas que excepcionalmente se castigan, ya que por desgracia, ese tipo de personas son muy cuidadosos y buscan que sus fraudes queden perfectamente "maquillados", para que al existir algún tipo de auditoría, sea muy difícil encontrar los desfalcos que han sufrido las cuentas municipales.

Algunos municipios actualmente cuentan con oficinas internas de contraloría; sin embargo consideramos que dichos órganos se encuentran viciados de origen, en

virtud de que los funcionarios encargados de dicha oficina son designados nada menos que por el propio Presidente Municipal, y en contados casos, por la totalidad del ayuntamiento.

De manera que no se puede esperar que el personal de las contralorías internas municipales, denuncie en forma inmediata al Presidente Municipal o al propio Ayuntamiento, si advierte alguna irregularidad con el empleo del presupuesto municipal; por que de hacerlo, necesariamente tendría que "traicionar" la confianza de quien o quienes le colocaron en ese cargo; esto es, por razones obvias, ya que moralmente se encuentran en deuda con quien les permitió gozar de ese puesto público.

Consideramos que una opción para que el ejercicio del gasto público municipal se lleve a cabo de forma limpia y con apego al Presupuesto de Egresos Municipal, es mediante la instauración de Contralorías Municipales Internas en cada uno de los municipios de la República, que no dependan ni del Presidente Municipal, ni del Ayuntamiento, sino que se elijan en forma independiente, a través de elección popular, conformadas de personas con estudios jurídicos y contables, de reconocida probidad, que preferentemente antes hayan ocupado puestos honoríficos o en organizaciones civiles sin fines lucrativos, que sus antecedentes personales sean intachables; debiéndose renovar las Contralorías cada seis años, es decir, que duren, el tiempo del encargo de dos gestiones del ayuntamiento.

Dichas contralorías deberán contar con facultades de imposición de sanciones administrativas, consistentes en el resarcimiento de los daños causados a la hacienda municipal, multas, suspensiones temporales e incluso para solicitar a las

Legislaturas Estatales, directamente inhabilitación para desempeñar cargos públicos, al existir delitos patrimoniales debidamente comprobados.

De igual forma estos órganos de control interno, podrían tener facultades de coadyuvancia con el ministerio público en el caso del inicio de averiguaciones previas; de igual forma deberán tomar parte en los procesos judiciales del orden penal que se ventilen, en calidad de representantes del ayuntamiento, y que tengan como causa delitos financieros en contra del municipio correspondiente por malversación de fondos públicos.

Estas contralorías municipales deberán tener facultades de fiscalización y auditoria en forma periódica, esto es, por lo menos cada sesenta días, enterando a las legislaturas locales el resultado de las revisiones de la cuenta pública cuando se adviertan delitos patrimoniales en perjuicio del municipio, dando además publicidad de las mismas en las explanadas y los lugares públicos más concurridos por la población.

Considero que con las anteriores medidas, se estarían abatiendo en gran medida los saqueos de que han sido objeto los municipios de nuestro país, y además se lograría iniciar una cultura de rendición de cuentas desde el orden de gobierno municipal, que tanta falta le hace a nuestro país, para lograr debilitar poco a poco el cáncer de la corrupción y la impunidad que tanto daño nos han hecho.

Y dejar atrás los viejos esquemas de contraloría que al ser estructuralmente centralistas, y ante su consecuente lejanía con el ejercicio del gasto municipal, más que abatir la corrupción la alientan con su ineficacia.

Adición al artículo 115 Constitucional:

Cada municipio contará con una Contraloría Interna Municipal, que será elegidos cada seis años mediante elección popular directa, de forma independiente, inscritos ante los Institutos Estatales Electorales, de acuerdo con los requisitos y formalidades que se establezcan en la ley para tal efecto; contando dichos órganos internos con facultades de fiscalización y auditoría en forma periódica, siendo la revisión de la cuenta pública municipal por lo menos cada dos meses; de igual forma esta dotada la contraloría con atribuciones de imposición de sanciones administrativas y de coadyuvancia con la autoridad investigadora y de participación en calidad de representante del municipio como parte agraviada, en procesos judiciales del orden penal, para el caso de que con motivo de irregularidades en el manejo de los fondos públicos se incurra en conductas delictivas, por parte de funcionarios públicos.

5.4 Instauración de mecanismos de participación ciudadana municipal.

Exposición de motivos

Considero que otro de los principales problemas de nuestros municipios, es el de la falta de confianza de la población municipal hacia los integrantes de los ayuntamientos, ya que generalmente las decisiones que afectan a toda la comunidad no son sometidas a la consideración de la misma, y lamentablemente,

los ciudadanos se hacen sabedores de la existencia de una disposición de aplicación general, cuando ya han incurrido en alguna falta a una disposición de aplicación general, dentro de un municipio; de manera que sería adecuado que los habitantes de un municipio conozcan los ordenamientos que los van a regir en sus relaciones de convivencia vecinal, y al mismo tiempo para que puedan aportar ideas para la creación y modificación de los bandos, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general. Lo anterior, desde luego, se podría lograr mediante la implementación de consultas populares mediante los mecanismos de referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, audiencia pública, revocación del mandato, iniciativa popular, colaboración ciudadana e instancias de quejas y denuncias ciudadanas, que bien podría ser en una oficina dependiente de la Contraloría Interna ya propuesta; en donde se efectúen cuestionarios en palabras simples y llanas de las acciones y decisiones que mejor le convendrían a la mayoría de ciudadanos de un municipio, esto, desde luego, antes de crear o modificar las disposiciones reglamentarias de los municipios, antes de decidir la puesta en marcha de determinada acción o la creación de obra pública, o bien, antes de ejercer el gasto público.

Considero que de ese modo se evitarían los constantes brotes de violencia que a últimas fechas se han suscitado al interior de los municipios, con motivo del descontento general de la población municipal, que en ocasiones se ha opuesto abiertamente contra la vigencia del Estado de Derecho y al Orden Legal por considerarlos injustos, al ser ajenos a la realidad que la comunidad vive.

Por otra parte, creo que de igual forma debe existir el consenso de la comunidad municipal para decidir y ofrecer a la administración pública municipal propuestas

para el ejercicio del presupuesto de egresos, es decir, que la comunidad opine, en que sentido debe gastar el municipio el presupuesto con el que cuenta, para que los Presidentes Municipales y demás miembros de los ayuntamientos municipales, dejen de "despacharse con la cuchara grande" al momento de determinar los montos de las cantidades que ellos mismos percibirán, y que en muchos casos son cantidades exorbitantes que el solo escucharlas resulta ofensivo, por que no corresponden con la realidad de los escasos presupuestos con que cuentan los municipios, y en contrapartida los múltiples gastos que se tienen que efectuar para prestar adecuadamente los servicios públicos; o que decir, de los ayuntamientos que antes que ejercer el gasto público en obras de desarrollo o beneficio social, prefieren utilizar los recursos en el embellecimiento de oficinas y edificios municipales.

En otro orden de ideas, pienso, que también existe inconformidad de parte la población municipal por el hecho de que generalmente nunca se efectúan en los municipios las obras públicas más necesarias para la población, es decir, la administración pública municipal implementa sus programas para desarrollar infraestructura sin siquiera cuestionar a la ciudadanía, que obras son las que se requieren para dar solución a sus problemáticas vecinales; por ejemplo: en algunos municipios al inicio de una administración municipal, se programa la pavimentación de calles, dejando pendientes la cuestión de drenaje; cuando lo que la población requiere es una reestructuración en las redes de drenaje por ser inoperantes o insuficientes las existentes.

Con acciones como la del ejemplo no solo se logra la irritación de la población, sino que los recursos financieros se agotan inútilmente, por que, siguiendo con el

ejemplo: en corto tiempo los vecinos tendrán que excavar para remediar el problema de ineficiente drenaje, resultando inútil el gasto hecho en la pavimentación de la calle.

Insisto, al participar la población dando su opinión sobre la preeminencia de una obra sobre otra u otras, se lograría también, abatir de algún modo las constantes inequidades que hay al interior de un mismo municipio; ya que nuestra propuesta también tiene como finalidad disminuir, en la medida de lo posible, las carencias de las zonas marginadas o los "cinturones de miseria" que se encuentran en los márgenes de los grandes asentamientos de población, con la creación de infraestructura que eleve el ínfimo nivel de vida de las personas que habitan en esos lugares.

Para que en nuestro país exista una verdadera democracia donde el pueblo decida, debemos empezar por crear una cultura de acciones limpias y rendimiento de cuentas de parte de los funcionarios públicos, desde el primer orden de gobierno: el municipal; y donde participe activamente la población civil proponiendo y decidiendo, y no continuar con los viejos esquemas de imposición de acciones y decisiones que no propician otra cosa que no sea el enojo de la población, que ya en muchas ocasiones, lamentablemente ha terminado en levantamientos armados y protestas públicas violentas.

Con la convicción de que un pueblo contento y satisfecho con la creación de disposiciones de aplicación general, en las que tomo parte con su opinión; con el ejercicio del gasto público municipal acorde con el consenso de la comunidad, y con el hecho de haber externado su voluntad, y seguro de que se le tomara en cuenta para realizar las obras públicas más necesarias y de mayor beneficio

colectivo, indudablemente será un ciudadano que no tendrá resentimiento alguno contra su gobierno municipal y procurará cumplir con los bandos, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general que ya conoce porque colaboró a elaborarlos; así también, promoverá nuevas obras públicas de beneficio colectivo y desarrollo social y seguramente estará al corriente en sus contribuciones, seguro de que se aplicarán del mejor modo y en beneficio de la colectividad.

Adición al Artículo 115 Constitucional.

Mediante los mecanismos de referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, audiencia pública, revocación del mandato, iniciativa popular, colaboración ciudadana e instancias de quejas y denuncias ciudadanas; al inicio de cada gestión, se cuestionará a la población municipal en términos simples y llanos de qué manera considera que serían más adecuados los reglamentos, bandos y demás disposiciones de aplicación general, así como cualquier modificación a los mismos; la obra pública municipal, que se efectúe, deberá contar con la aprobación general de la ciudadanía, después de una consulta popular, a fin de que se efectúen las obras más necesarias y de mayor beneficio social.

En tanto seguirán vigentes las disposiciones de aplicación general de la administración anterior.

Los presupuestos de egresos municipales se crearán acorde con los lineamientos que resulten de propuestas ciudadanas a partir de la consulta popular que al efecto se realice.

Conclusiones

Primera:

El origen del municipio no puede explicarse con una naturaleza puramente histórica o sociológica, o bien, el concepto jurídico del municipio, puesto que, el Derecho niega la existencia tácita de instituciones o figuras jurídicas, pues de aceptar, entes, situaciones o instituciones de esa forma; dejaría a libre albedrío, la interpretación de las cosas jurídicas, a conveniencia de cada interprete o gobernado; lo cual, irremediabilmente conduciría a una auténtica anarquía.

En tales condiciones, para la Ciencia Jurídica, solo existe y se reconoce aquello que expresamente se contiene en los distintos ordenamientos legales, emitidos por un Estado.

Es por ello que se comparto las tesis del tipo legalista, formalista o jurídica.

Segunda:

El Municipio dentro de la Estructura del Estado-Federación no puede ser simplemente una descentralización por región, ni un agente de la Federación o de las Entidades Federativas; al igual que tampoco puede afirmarse que en tanto que el municipio históricamente precedió al estado, es aquel el que formó a este último; simplemente por que la parte no existe sin el todo y por que, de haber sido así el actual Estado-Nación sería un Municipio estructurado por otro tipo de comunidades parciales.

El municipio libre debe dejar de considerarse como la organización que los estados adoptan en su régimen interior, más bien, debe verse como la célula

constitutiva del Estado Mexicano, la comunidad política originaria del sistema político nacional, la expresión primaria de la soberanía y de la división territorial básica; no una simple descentralización política como la conciben los autores administrativistas.

Tercera:

El municipio, dentro de nuestro Estado Federal, es la célula básica, dentro de toda la estructura, en tanto que las Entidades Federativas necesariamente se tienen que dividir para su funcionamiento en pequeñas partes, que deban estar cerca del pueblo y satisfacer sus necesidades primarias de servicios públicos. De manera que el municipio, como ya se dijo, no puede concebirse solamente como una agencia de la Federación o de las Entidades Federadas, sino que se trata de un orden de gobierno con poderes autónomos que siempre debe responder y rendir cuentas ante sus propios vecinos y que, sin embargo, este deber ser, es un tanto lejano por cuestiones del tipo político y económico, y sucede en cambio que los poderes municipales rinden cuentas a los ejecutivos locales y no al pueblo como sería lo ideal.

Cuarta:

La verdadera autonomía municipal requiere como premisa fundamental una la reforma económica en la que se logre dotar a todos los municipios del país de recursos financieros suficientes en el sentido más amplio del término, es decir, que los recursos les alcancen para cubrir sus necesidades primarias, de servicios públicos, y que además logren tener, aunque sea en forma mínima un excedente

en sus finanzas, para que lo puedan emplear en el desarrollo regional y social de sus comunidades marginadas.

Quinta:

Los recurrentes desvíos de fondos públicos municipales tienen su origen principalmente en la gran diversidad y flexibilidad de las Leyes Orgánicas Municipales y el actual sistema de revisión de cuentas municipales a través de las Legislaturas Estatales, por conducto de las Contaduría Mayor de Hacienda de los Congresos Estatales y la Contaduría General de Glosa, las cuales, generalmente solo se ocupan de los municipios más significativos de su Entidad Federativa y dan poca importancia a los municipios pequeños y pobres; y que además ha quedado demostrada su ineficacia funcional.

En tales condiciones, es necesario implantar al interior de los ayuntamientos municipales un sistema de rendición de cuentas, al interior de los municipios y totalmente ajeno e independiente del Presidente Municipal y demás miembros del ayuntamiento.

Sexta:

Como lo hemos estudiado y demostrado en este trabajo de investigación y análisis, el problema de fondo de los municipios del país, consiste en las deficiencias jurídicas y políticas de la Constitución Federal y las Leyes Orgánicas Municipales; aunadas las de orden económico y social, que son consecuencia directa de las primeras; en tales condiciones, reitero, es necesario cambiar el régimen jurídico Constitucional y Legal del municipio por otros, en los cuales no

exista posibilidad alguna de evadir o eludir los imperativos constitucionales y de esta forma nuestro país inicie por el primer orden de gobierno con una cultura de finanzas públicas limpias y claras, sujetas a un sistema interno de rendición periódica y transparente de cuentas hacia el actuar de los funcionarios públicos municipales.

Séptima:

La problemática y las deficiencias en las administraciones públicas municipales expuestas a lo largo de este ensayo, tienen como origen entre otras causas, una regulación Constitucional municipal muy flexible y permisiva, y que debe reformarse en todos los aspectos que sea necesario para que, si bien, por un lado, se respete la diversidad sociocultural de los municipios del país, permitiendo a las Entidades tener sus propias Leyes Orgánicas Municipales, al mismo tiempo garantice el correcto funcionamiento de los ayuntamientos municipales, precisando lineamientos generales en cuanto a topes respecto de facultades de los miembros de los ayuntamientos, así como la acotación de poder del presidente municipal, la participación ciudadana municipal en la toma de decisiones y creación de reglamentos, la garantía de recursos financieros verdaderamente suficientes y un sistema de contraloría interna que permita, iniciar con un sistema de rendición periódica de cuentas de parte de funcionarios municipales, dando fin a la multiplicidad de criterios jurídicos y políticos, muchas veces absurdos y contradictorios, que las 31 entidades federativas establecen en sus Leyes Orgánicas Municipales o su equivalente, en estos temas de vital importancia para los municipios.

Si las 2,429 pequeñas "células" municipales integrantes del "ente" llamado Federación Mexicana funcionan de forma adecuada, por consecuencia necesaria la federación misma, estará "saludable", tendrá un óptimo funcionamiento.

Pero si aquellas siguen funcionando viciadas, cada una con diferentes disfunciones, la federación tendrá en consecuencia síntomas que cada vez serán más evidentes, hasta llegar a contraer alguna "enfermedad grave" que lamentablemente empieza a mostrar sus primeros "síntomas" con levantamientos armados y protestas públicas en algunos municipios del país, en los cuales el descontento del pueblo ha llegado a su límite.

Octava:

Estoy cierto, de que la reforma municipal no solamente requiere de las reformas antes propuestas, porque la problemática municipal es tan amplia como el número y la diversidad de los municipios del país, hay aún mucho que analizar, y mucho más que proponer; existen en la agenda de la reforma municipal, un gran número de cuestiones por resolver, y dentro de las más importantes consideramos las siguientes:

1. La escasa duración de la gestión de los ayuntamientos, ya que al tener solamente tres años, utilizan el primero de ellos en tomar posesión formal y material de la administración pública y colocar al personal; en el segundo año, procuran establecer e iniciar programas de trabajo y desarrollo social, en el tercero ya tienen que prepararse para entregar la administración al ayuntamiento entrante.

La gran mayoría de doctrinarios y especialistas en la materia se pronuncian por la reelección inmediata de los ayuntamientos; la cual si fuera condicionada a

solamente una en forma inmediata, sería adecuada; sin embargo, existe otra opción que consideramos sería más aceptable, por que no chocaría con nuestro principio histórico de "sufragio efectivo, no reelección", que es la del aumento en el tiempo de la gestión de los ayuntamientos a cinco o seis años.

2.- La necesidad de impedir que se sigan creando nuevos municipios con escaso territorio y población y aún más la difícil tarea de crear consciencia en la gente de los municipios pequeños, de la factibilidad de la fusión de ellos, por el beneficio del total de su población.

Ya que actualmente existen; por ejemplo: en los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala nuevos municipios que en algunos casos no tienen ni siquiera cuatrocientos habitantes y su territorio es menor a los diez kilómetros cuadrados; ¿Cómo podemos esperar que en esas condiciones todos los municipios del país, puedan tener la infraestructura y los recursos económicos para lograr el anhelo del Constituyente de 1917: un autentico Municipio Libre?.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, Vol. I, Ed. Porrúa S.A., México 2001.

Teoría General del Derecho Administrativo, ed 14ª., Ed. Porrúa S.A., México 1999.

AZUELA GÜITRON, Mariano , et al , *La Reforma Municipal en la Constitución*, ed. 2ª., Ed. Porrúa S. A. México 1985.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al Federalismo* (Formación de los poderes en 1824) Ed. UNAM , 1ª. ed., México 1978.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa S. A., 5ª. Ed., México 1998.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editado por Ediciones Porrúa y UNAM, 7ª. Ed., México 1999.

Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, *Conclusiones y Propuestas*, 1ª. Edición. Publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, 292pp.

COVARRUBIAS DUEÑAS; José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, ed. 1ª., Ed. Porrúa S. A., México 1998

COSÍO VILLEGAS, Daniel (coordinador) *Historia General de México*. Obra realizada por el Centro de Estudios del Colegio de México, tomos I y II, México 1986 y 1992.

De la MADRID HURTADO, Miguel *Derecho Constitucional Mexicano*, ed. 1ª. , Ed. Porrúa S. A. México 1982.

De la TORRE VILLAR, Ernesto; *La independencia Mexicana*; t. III, Alianza Editorial S. A., México 1981, .

FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Ed. Porrúa México 1998, 340 pp.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*; Publicado por el INAP Instituto Nacional de Administración Pública A. C., en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2002.

FRAGA, Gabino, *"Derecho Administrativo"*, ed.32ª. , Ed. Porrúa S.A. , México 1993.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada)*, 4ª, ed. , Ed. Porrúa S. A., México 1992.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Editorial Nacional, ed. 15ª., México 1979.

MEJIA LIRA, José, (compilador), *Problemática y Desarrollo Municipal*, ed.1ª. Ed. Plaza y Valdéz, México 1994.

MERINO MAÑÓN, José, *Una nueva Hacienda Pública Municipal, Apuntes para el análisis de su reforma*, publicación hecha por el INAP, Instituto Nacional de Administración Pública. A. C., México 2001.

OCHOA CAMPOS, Moisés *EL Municipio. Su evolución institucional*, Ed. Porrúa, ed. 4ª., México 1985 .

_____ *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa S. A., Ed. 4ª, México 1985, 557 pp.

OROPEZA MARTINEZ, Humberto, *Administración Municipal (Estudio Preliminar del Municipio Libre)*, Editorial Trillas, 1ª. Ed. México 2001.. 181 pp.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo Federalismo, La Descentralización*, ed. Porrúa S. A., 1ª. Ed., México 1988, 547 pp.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, (compilador), *Reformas Constitucionales de la Renovación nacional hacia un nuevo Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa S. A., México 1987.

QUINTANA ROLDÁN , Carlos F., *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa S. A. , ed. 5ª., México 2001.

RENDÓN HUERTA BARRERA Teresita , *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa S. A., ed. 1ª., México 1985.

ROBLES MARTÍNEZ REYNALDO, *El Municipio*, Ed. Porrúa S. A., 3ª ed., México 1998, México 1985.

RUIZ MASSIEU, Mario y Virgilio Muñoz, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, editado por la UNAM, México 1979.

SAYEG HELÚ Jorge Et. al, *La Reforma Municipal en la Constitución*. ed. 2ª. Ed. Porrúa S. A., México 1985.

SEDAS ORTEGA, Cecilia, *Alternativas de Coordinación y Colaboración Intermunicipal y con los Estados, en Materia Hacendaria*, publicación hecha por el INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa S. A., 21ª. Edición, México 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, Ed. Porrúa, México 1975

Derecho Constitucional Mexicano 25ª, ed., Ed.
Porrúa, México 1991

UGARTE CORTES, Juan, *La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio*, ED. Porrúa, 1ª.Ed., México 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT, Buenos Aires Argentina 1986.

DICCIONARIO PARA JURISTAS, Editorial Mayo S.R.L., México 1981.

Enciclopedia de México a través de los siglos, Ed. Cumbre S. A., ed. 4ª., México 1962.

Enciclopedia de México. Editora Mexicana. 4ª. Edición, Distrito Federal, México 1978; 14 Tomos.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T.II., Ed. Bibliográfica Argentina S.L.R., Argentina 1971.

GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO, Durvan, Barcelona, 1967, Tomo 2.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Constitución Política del Estado de México

Código Financiero para el Estado de México

Ley Orgánica Municipal Para el Estado de México.